

Министерство внутренних дел Российской Федерации  
Академия управления МВД России

А. М. Воронов, З. Н. Столярова, А. С. Ускова

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ, ПРАВОВЫЕ,  
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

Учебное пособие

Москва • 2020

УДК 314.7  
ББК 67.401.213  
В75

*Одобрено редакционно-издательским советом  
Академии управления МВД России*

**Рецензенты:** *А. П. Солдатов*, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник научно-исследовательского центра Академии управления МВД России; *Ю. Л. Корабельникова*, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России.

В75

**Воронов А. М., Столярова З. Н., Ускова А. С.**

Административные, правовые, организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции: учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 84 с.

**ISBN 978-5-907187-24-5**

В настоящем учебном пособии, с учетом теоретико-правовых положений, историко-правового анализа, модернизации нормативной правовой базы, рассматриваются административные, правовые и организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции.

Издание предназначено для сотрудников, работников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, преподавателей, курсантов, слушателей, адъюнктов образовательных и научных организаций и иных учреждений МВД России, а также для всех, кто интересуется вопросами деятельности органов внутренних дел (полиции) в сфере миграции.

Издается в авторской редакции.

УДК 314.7  
ББК 67.401.213

ISBN 978-5-907187-24-5

© Воронов А. М., Столярова З. Н., Ускова А. С., 2020  
© Академия управления МВД России, 2020

# Оглавление

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава I. Теоретические и административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции</b> .....	6
§ 1.1. Понятие и сущность информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции .....	6
§ 1.2. Историко-правовой анализ становления и развития информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции .....	17
§ 1.3. Администрирование миграционных процессов в Российской Федерации .....	31
<b>ГЛАВА II. Организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции</b> .....	38
§ 2.1. Организация деятельности современных систем федеральных учетов органов внутренних дел: административно-правовая основа.....	38
§ 2.2. Организация деятельности подразделений по вопросам миграции по предоставлению государственных услуг.....	52
§ 2.3. Организационно-правовые основы противодействия нежелательной миграции в Российской Федерации.....	58
<b>Заключение</b> .....	68
<b>Литература</b> .....	72

## Введение

В условиях ускоряющегося глобального технологического развития проблема административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции довольно сложна и многопланова, она требует серьезного теоретического осмысления, глубокого анализа соответствующих нормативных правовых актов, изучения практики государственно-управленческой деятельности МВД России в заявленной области.

Подчеркивает значимость исследуемой проблематики Конституция Российской Федерации, декларируя, что «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без согласия не допускаются»<sup>1</sup>.

Об актуальности заявленного тезиса свидетельствуют положения Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы<sup>2</sup>, нацеленные на развитие российского информационного общества, обеспечение национальных интересов и реализацию национальных приоритетов.

Об актуальности заявленного тезиса свидетельствуют положения Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, констатируя, что «федеральные органы государственной власти... должны обеспечивать целостность и единство научно-технологического развития России»<sup>3</sup>.

Подтверждает важность изучаемой тематики Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, констатируя, что «информационные технологии приобрели глобальный трансграничный характер и стали неотъемлемой частью всех сфер деятельности личности, общества и государства»<sup>4</sup>.

Актуальность рассматриваемого вопроса подтверждается положениями новой Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы об информационно-аналитическом

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>3</sup> О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>4</sup> Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

обеспечении реализации миграционной политики, предусматривающей совершенствование языка описания миграционных процессов и миграционной ситуации в целях точного и однозначного представления о реализуемой миграционной политике; достижение более глубокого понимания миграционной ситуации, отражающих ее влияние на экономические, социальные, культурные, национальные, этноконфессиональные и иные аспекты жизни российского общества, на индивидуальном, семейном, местном, региональном и федеральном уровнях; расширение использования современных цифровых технологий в целях изучения, оценки и прогнозирования изменений миграционной ситуации; использования биометрической информации при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере миграции; предоставления государственных услуг в сфере миграции<sup>1</sup>. А поддержание и развитие государственных информационных систем представлено одним из основных направлений миграционной политики Российской Федерации на современном этапе.

Развитие информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, внедрение и использование в ее работе новейших информационных технологий, соответствующих современным техническим возможностям, являются важнейшими задачами в области миграции, особенно на фоне достаточно высоких миграционных показателей.

Так, за последнее время на миграционный учет в Российской Федерации поставлено свыше 7,9 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – «ИГ и ЛБГ», «иностранцы»). По месту жительства и месту пребывания в нашей стране зарегистрировано чуть более 138 млн граждан Российской Федерации (далее – «граждане РФ»)<sup>2</sup>. Прогноз миграционной ситуации наглядно демонстрирует тенденцию к росту числа мигрантов, прибывающих в нашу страну.

Нужно также учитывать, что после упразднения в апреле 2016 г. Федеральной миграционной службы функции и полномочия в сфере миграции возложены на МВД России, что привело к образованию

---

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> Статистические сведения ГУВМ МВД России за текущий период 2019 г.

Главного управления по вопросам миграции МВД России, которое в настоящее время отвечает за миграционную политику и практику.

Анализ научной литературы, посвященной заявленной теме, свидетельствует о том, что в отечественной науке практически отсутствуют теоретические разработки, непосредственно посвященные административно-правовому регулированию информационного обеспечения миграционной деятельности Российского государства.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости комплексного изучения административных, правовых и организационных основ информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции.

## **Глава I. Теоретические и административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции**

### **§ 1.1. Понятие и сущность информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции**

Исследование информационного обеспечения как объекта административно-правового регулирования в сфере миграции требует более четкого определения понятийного аппарата конструкции «информационное обеспечение», которое ввиду своей многоаспектности имеет различные толкования.

Однако прежде чем начать исследование категории «информационное обеспечение», обратимся к этимологии таких терминов, как «понятие» и «сущность», поскольку единство мнений по этому вопросу обеспечивает точность, ясность и понимание научной мысли.

Термин «понятие» в словаре С. И. Ожегова представлен в виде нескольких вариантов толкований: «1. Логически оформленная общая мысль о предмете, идея чего-нибудь. 2. Представление, сведения о чем-нибудь. 3. Способ, уровень понимания чего-нибудь»<sup>1</sup>. В свою очередь толковый словарь Д. Н. Ушакова предлагает

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20 изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1988. С. 455.

несколько определений этого термина: «1. Логически расчлененная общая мысль о предмете, включающая ряд взаимосвязанных признаков. 2. Представление о чем-нибудь, осведомленность в чем-нибудь. 3. То или иное представление о чем-нибудь, способ понимания чего-нибудь и др.»<sup>1</sup>

Под термином «сущность» в философском энциклопедическом словаре понимается совокупность базовых свойств предмета или процесса, сфокусированных в пределах единого системного качества, которое не самоочевидно, не доступно для непосредственного восприятия, но обнаруживает себя во всех аспектах существования данной реальности<sup>2</sup>.

Словарь С. И. Ожегова, в свою очередь, определяет «сущность» как «внутреннюю основу, содержание, смысл, суть чего-нибудь»<sup>3</sup>. Д. Н. Ушаков под термином «сущность» понимает «внутреннее содержание, свойства чего-нибудь, открываемые, познаваемые в явлениях»<sup>4</sup>.

Некоторые авторы определяют «сущность» как внутреннее содержание предмета, выражающееся в устойчивом единстве всех многообразных и противоречивых форм бытия. Постигание сущности предмета и содержание понятия о нем составляют задачи науки<sup>5</sup>.

Исследование информационного обеспечения не представляется возможным без изучения термина «обеспечение», под которым Д. Н. Ушаков понимает то, «чем обеспечивают кого – что-нибудь»<sup>6</sup>.

Большая Советская энциклопедия определяет информационное обеспечение как функционирование информационных подразделений по оказанию информационных услуг специалистам<sup>7</sup>.

Профессионалы в области машинных вычислительных и информационно-вычислительных систем часто соотносят понятие «информационное обеспечение» с понятием «служебная информация»: системы словарей, классификаторов и шифраторов.

---

<sup>1</sup> Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, ООО Издательство «ДОМ. XXI век», 2008. VIII. С. 744.

<sup>2</sup> Бачинин В. А. Философия: Энциклопедический словарь. СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2005. С. 228.

<sup>3</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20 изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1988. С. 638.

<sup>4</sup> Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт, ООО Издательство «ДОМ. XXI век», 2008. VIII. С. 1025.

<sup>5</sup> Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН, Нац. общ.-науч. фонд; Научно-ред. совет: предс. В. С. Степин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семичин, уч. секр. А. П. Огурцов. М.: Мысль, 2001. Т.3. С.682.

<sup>6</sup> Там же. С. 558.

<sup>7</sup> Большая Советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1972, Т.10. С. 352.

В теории управления под информационным обеспечением управления понимают «организуемую в рамках управления деятельность, направленную на проектирование, функционирование и совершенствование информационных систем, обеспечивающих эффективное выполнение задач управления»<sup>1</sup>.

Таким образом, понятие «информационное обеспечение» достаточно широко используется в исследовании научных проблем и до сих пор является дискуссионным, не устоявшимся и неодинаково трактуется в различных отраслях знаний. Поэтому применительно к сфере миграции, в том числе в деятельности органов внутренних дел, представляется необходимым раскрыть определение и содержание рассматриваемого понятия.

Указ Президента Российской Федерации № 808<sup>2</sup> разъясняет, что средства обеспечения автоматизированных систем правовой информации включают в себя информационное, технологическое, лингвистическое, техническое и программное обеспечение. При этом под информационным обеспечением понимается функциональная структура системы в виде совокупности банков данных правовой информации, а также способов их формирования и актуализации.

Под информационным обеспечением оперативно-розыскной деятельности В. Ю. Голубовский понимает деятельность подразделений и служб органов внутренних дел (оперативных и неоперативных), направленную на получение от гласных и негласных источников оперативно значимых сведений, их обработку, передачу и использование в целях выявления, предупреждения, раскрытия и расследования преступлений<sup>3</sup>.

В свою очередь М. А. Касьянов определяет информационное обеспечение предварительного следствия как «деятельность, направленную на удовлетворение информационных потребностей субъектов предварительного расследования, а также создание оптимальных условий для эффективного использования информации в целях раскрытия и расследования преступлений»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Воскресенский Г. М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. С. 21

<sup>2</sup> О президентских программах по правовой информатизации: Указ Президента РФ от 4 августа 1995 г. № 808 // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3289.

<sup>3</sup> Голубовский В. Ю. Теория и практика информационного обеспечения оперативно-розыскной деятельности подразделений криминальной милиции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001. С.18–19.

<sup>4</sup> Касьянов М. А. Информационное обеспечение органов внутренних дел и некоторые направления его совершенствования на базе новых информационных технологий // Современные проблемы применения новых технологий в раскрытии и расследовании преступлений: материалы Всеросс. науч.-прак. конф. Калининград, 2006. С. 97.

По мнению Р. А. Усманова, под информационным обеспечением расследования преступлений следует понимать процесс отыскания, оценки и использования содержащейся в банках данных криминалистической информации, которая носит ориентирующий характер и может способствовать получению доказательств<sup>1</sup>.

Следует заметить, что существуют и другие взгляды как на само понятие информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел, так и относительно самостоятельности данного научного направления, при этом они не совсем точно отражают его сущность и содержание.

Так, Г. М. Воскресенский под информационным обеспечением в органах внутренних дел понимает «деятельность, направленную на проектирование, функционирование и совершенствование информационных систем, обеспечивающих эффективное выполнение задач управления»<sup>2</sup>.

Аналогичной точки зрения придерживаются В. И. Басков и Е. А. Доля<sup>3</sup>. Представляется, что такая позиция авторов не совсем верна, так как происходит подмена понятия «информационное обеспечение» понятием «информационная система», которая, как известно, является только средством переработки информации<sup>4</sup>. Информационная система призвана организационно упорядочить совокупность документов (массив документов) и информационных технологий с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы<sup>5</sup>. Например, применительно к деятельности подразделений по вопросам миграции это будут регистрационные учеты граждан в Российской Федерации, миграционные учеты, а также различные информационные системы.

Безусловно, учеты и информационные системы занимают большое место в сфере миграции, но они все-таки не могут заменить деятельность практического работника по определению характера

---

<sup>1</sup> Усманов Р. А. Теория и практика использования криминалистической информации в процессе раскрытия и расследования преступлений: монография. Челябинск, 2006. С. 118.

<sup>2</sup> Воскресенский Г. М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. С. 21–22.

<sup>3</sup> Басков В. И. Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие. М.: БЕК, 1997. С. 83–86; Доля Е. А. Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. М.: Спарк, 1996. С. 23.

<sup>4</sup> Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом. М.: Юрист, 2013. С. 136.

<sup>5</sup> Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Юринформ-центр, 1997. С. 186.

и объема данных, необходимых для решения постоянно возникающих задач подразделений по вопросам миграции: кто (какая конкретно организационная структура) может располагать нужными сведениями, избрать наиболее целесообразную форму и пути получения данных, установить промежутки времени, по истечении которого требуется обновление имеющейся информации, и т. д.

По мнению Г. М. Воскресенского, информационное обеспечение следует считать функцией управления. Комментируя его таким образом, он пишет: «С усложнением управления, а следовательно, и возрастанием объемов информационной работы началось постепенное выделение процессов сбора и обработки информации в самостоятельный вид деятельности. Развитие технических средств, совершенствование технологии обработки информации, возникновение новых форм организационной работы еще более углубили процесс ее выделения в самостоятельный вид управленческой деятельности»<sup>1</sup>.

Говоря об информационном обеспечении управления органами внутренних дел, Г. П. Герт дает свое определение, понимая его как «деятельность субъектов управления, направленную на предоставление службам и подразделениям органов внутренних дел сведений, необходимых им для осуществления возложенных на них задач и функций, и удовлетворяющая определенным требованиям»<sup>2</sup>.

На указанную проблему пристальное внимание обращали представители правовой науки. Так, в частности, А. Э. Жалинский и М. В. Костицкий, которые одними из первых рассмотрели исследуемое понятие в правовой сфере, применительно к профилактике преступлений дают следующее его определение: «Информационное обеспечение профилактики преступлений – это опирающаяся на правовые, организационные, технические и методические предпосылки целенаправленная деятельность по сбору, переработке, хранению и созданию условий для использования информации, необходимой для эффективного функционирования профилактической системы»<sup>3</sup>.

Босхолов С. С. под информационным обеспечением понимает «целенаправленную деятельность по собиранию, анализу, систематизации, хранению криминологической, уголовно-правовой и иной

---

<sup>1</sup> Воскресенский Г. М. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. М.: Академия МВД СССР, 1985. С.78.

<sup>2</sup> Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М.: Юрайт, 2014. С. 124.

<sup>3</sup> Жалинский А. Э., Костицкий М. В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов, 1980. С. 145.

информации и созданию условий для ее оптимального использования при принятии политических директив в работе законодательства и в правоприменительной деятельности уголовной юстиции в сфере воздействия на преступность и контроля над нею»<sup>1</sup>.

Представляют интерес теоретические воззрения на природу информационного обеспечения Д. И. Беднякова, Г. А. Лашина, Ю. И. Мигачева, А. С. Овчинского, Л. Л. Попова, Г. К. Сенилова, С. В. Тихомирова и иных авторов<sup>2</sup>. Практические аспекты информационного обеспечения деятельности оперативных работников исследуются в работах И. И. Басецкого, С. А. Галеева, Н. А. Легенченко, С. С. Овчинского, О. А. Степанова и других<sup>3</sup>. Под процессом информационного обеспечения вышеуказанные авторы в обобщенном виде понимают основанный на законных и подзаконных ведомственных нормативных актах комплекс мер по поиску, сбору, систематизации, хранению и использованию информации. При этом они солидарны во мнении о том, что научные изыскания в сфере информационного обеспечения представляют собой важнейшее направление деятельности.

Статья 20 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности»<sup>4</sup> включает в информационное обеспечение не только информационные системы, но и системы связи, передачи данных, а также средства защиты информации, включая средства криптографической защиты.

Представляется, что такое толкование данного термина не вполне отражает его суть, фактически подменяя его функциональный

---

<sup>1</sup> *Босхолов С. С.* Основы уголовной политики. Конституционный, криминологический, уголовно-правовой аспекты. М., 1999. С.174.

<sup>2</sup> См.: *Бедняков Д. И.* Непроцессуальная информация и расследование преступлений. М.: Юрид. лит., 1991; *Овчинский А. С.* Правоохранительные инфотехнологии: научный доклад / А. С. Овчинский. М.: Норма, 2009; *Сенилов Г. К., Лашин Г. А.* и др. Оперативно-поисковая информационная поисковая система с применением машин: учебное пособие. М., 1970; *Попов Л. Л.* Информационное право: учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. М.: Инфра-М, 2010.

<sup>3</sup> См.: *Басецкий И. И.* Организованная преступность: монография, Н. А. Легенченко: Академия МВД Республики Беларусь, 2-е изд., испр. и доп. Минск, 2002; *Галеев С. А.* Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / ЮИ МВД России, Галева С. А. М., 2001; *Степанов О. А.* Теоретико-правовые основы функционирования и развития информационных электронных систем: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Академия управления МВД России, Степанова О. А. М., 2005; *Овчинский С. С.* Оперативно-розыскная информация: теоретические основы информационно-прогностического обеспечения оперативно-розыскной и профилактической деятельности по борьбе с организованной преступностью / под ред. Овчинского С. С. М.: Инфра-М, 2002.

<sup>4</sup> О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

характер результатами и средствами осуществления этой деятельности.

Несмотря на большую распространенность, четкого определения понятия «информационное обеспечение» законодатель не дает ни в ныне действующем законе «Об информации...»<sup>1</sup>, ни в ранее действовавшем<sup>2</sup>.

При этом одним из полномочий МВД России, согласно п. 93 ст. 11 Положения о МВД России, является осуществление информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел, в том числе ведение баз данных правовой информации в сфере внутренних дел, а в соответствии с п.14 ст. 12 указанного Положения МВД России в целях осуществления своих полномочий имеет право «создавать информационные системы, системы связи и передачи данных, а также использовать в своей деятельности достижения в области науки и техники современные технологии и информационно-телекоммуникационную инфраструктуру»<sup>3</sup>.

В составе МВД России создано и успешно действует Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России), которое, являясь самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивает и осуществляет, в пределах своей компетенции, функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции<sup>4</sup>.

Правовую основу деятельности МВД России в сфере миграции составляют: Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры; федеральные конституционные законы и федеральные законы; нормативные правовые акты органов государственной власти федерального уровня;

---

<sup>1</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.06.2006 № 149-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609 (утратил силу).

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>4</sup> Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 13.12.2019 № 940 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

законы и нормативные правовые акты субъектов РФ; нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

В основном законе РФ закреплён правовой статус иностранцев в РФ. Так, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ декларирует, что иностранцы пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, если иное не установлено федеральным законом или международным договором РФ.

К международным правовым документам, регламентирующим миграционные отношения, можно отнести: Всеобщую декларацию прав человека (10.12.1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (16.12.1966), Декларацию ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (13.12.1985), Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (01.08.1975).

Международные соглашения имеют ориентирующее значение для российского законодательства в сфере миграции. Естественно, большую часть правовых источников в сфере миграции составляют законы РФ. Так, например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации», Федеральные законы от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июня 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», УК РФ, КоАП РФ и др.

Среди подзаконных нормативных правовых актов, касающихся миграционных отношений, можно отметить Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>1</sup> и иные.

Нормативными правовыми актами Правительства РФ регламентируются многие вопросы в сфере миграции, в том числе и в области информационного обеспечения. Например, постановления Правительства РФ «О миграционной карте»<sup>2</sup>, «О государственной информационной системе миграционного учета»<sup>3</sup> и др.

---

<sup>1</sup> О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> О миграционной карте: постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>3</sup> О государственной информационной системе миграционного учета: постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

Следующую группу правовых источников составляют нормативные правовые акты различных федеральных органов исполнительной власти. В качестве примера можно назвать межведомственные приказы «О ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации»<sup>1</sup>, «О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета»<sup>2</sup>, «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации»<sup>3</sup> и т. п.

Миграционные отношения могут регулироваться нормативными правовыми актами субъектов РФ, в качестве примера можно назвать постановление главы Краснодарского края от 2 июня 1997 г. «Об устройстве вынужденных переселенцев на территории Краснодарского края» и др.

Проведенный анализ нормативных правовых актов, а также научных, специальных и иных литературных источников убеждает, что отсутствие четкого понимания сущности информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции приводит к следующим негативным последствиям: 1) появлению формального подхода к регистрации лиц, событий и объектов, представляющих, в конечном счете, интерес для правоохранительных органов, что, в свою очередь, вызывает необоснованные потери значимой информации; 2) нерациональному использованию информации, поступающей в органы внутренних дел в бумажном виде: журналах, личных записях, справках, архивах и др., в электронном виде: автоматизированных информационных системах, банках (базах)

---

<sup>1</sup> О ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации: приказ МВД РФ № 148, МИД РФ № 2562, ФСБ РФ № 98, Минэкономразвития РФ № 62, Мининформсвязи РФ № 25 от 10.03.2006 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета: приказ ФМС РФ № 39, МВД РФ № 179, МИД РФ № 2619, Минкомсвязи РФ № 30, ФСБ РФ № 69, ФНС РФ № ММ-7-6/100 от 02.03.2009 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения информационного массива, создаваемого в процессе проведения государственной дактилоскопической регистрации: приказ МВД РФ № 688, МЧС РФ № 472, Министерства обороны РФ № 1214, Минфина РФ № 110н, Минюста РФ № 235, Минтранса РФ № 205, СВР РФ № 36, ФТС РФ № 1785, ФСБ РФ № 456, ФСО РФ № 468, ФСКН РФ № 402, ФМС РФ № 299 от 27.09.2010 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

данных и т. д. или просто остающейся в памяти сотрудников; 3) упущениям в информационно-аналитическом обеспечении; 4) информационной разобщенности подразделений по вопросам миграции МВД России; 5) отсутствию четких знаний о закономерностях протекания явлений, в отношении которых собирается информация, и, как результат, несоответствию собираемой информации поставленным целям;

б) несовершенству программ поиска, получения, систематизации, хранения и использования информации.

Представляется, что преодоление подобных негативных явлений будет способствовать раскрытию сущности и содержания непосредственно понятия информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции.

Анализируя изложенное выше, отметим, что в науке административного права в настоящее время понятие и юридическая сущность информационного обеспечения недостаточно разработаны. Свидетельством тому является отсутствие в научном обиходе понятий «информационное обеспечение» и «информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел», исследуемых в данной работе.

Отсутствие единого толкования рассматриваемого термина обосновывает существующую необходимость сформулировать строгое определение понятия «информационное обеспечение» и утвердить его на уровне федерального законодательства, что подтверждает актуальность данного исследования. Во всех вышеприведенных определениях информационного обеспечения разными авторами толкуется, по сути, одно и то же явление.

Анализ системы информации, используемой в деятельности органов внутренних дел, показал, что ее можно условно разделить на два основных блока: 1) сведения, получаемые МВД России от органов государственного управления (в том числе и правоохранительных органов), и 2) иные сведения, способствующие получению информации первого вида и обеспечивающие решение задач территориальных органов и подразделений МВД России по вопросам миграции по оказанию государственных услуг и исполнению государственных функций. Первостепенную роль в деятельности территориальных органов и подразделений МВД России играют информационные массивы, касающиеся сведений о гражданах РФ, об иностранных гражданах и лицах без гражданства и др. Также информация, используемая в деятельности органов внутренних дел, формируется непосредственно адресно-справочными подразделениями и напрямую затрагивает персональные данные граждан.

В своей непосредственной деятельности органы внутренних дел в сфере миграции осуществляют сбор, обработку, накопление, хранение и предоставление информации потребителю на базе современных информационных технологий; ведение нормативно-справочной информации МВД России; информационный обмен между службами и подразделениями; организацию и проведение государственной дактилоскопической регистрации граждан РФ, а также иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

Приведенные в исследовании факты обосновывают необходимость и целесообразность в формулировании понятия «информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел в сфере миграции», под которым понимается деятельность уполномоченных служб и подразделений по поиску, сбору, обработке, накоплению, хранению и предоставлению информации, отвечающая определенным требованиям, необходимая и достаточная для решения задач деятельности органов внутренних дел в сфере миграции. Сформулированное определение информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции могло бы дополнить отечественное миграционное законодательство.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Поскольку категориальный аппарат нормативной правовой базы содержит большое количество понятий, касающихся информационного обеспечения, представляется целесообразным:

– внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114–ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», включив в перечень статей главы I «Общие положения» статью 1.1 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» и пункт 1, формулирующий понятие: «информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел в сфере миграции – это деятельность уполномоченных служб и подразделений по поиску, сбору, обработке, накоплению, хранению и предоставлению информации, отвечающая определенным требованиям, необходимая и достаточная для решения задач деятельности органов внутренних дел».

2. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности органов государственной власти в сфере миграции представляет собой совокупность административно-правовых и процессуальных норм, которые регулируют общественные отношения в ходе реализации органами государственной власти управленческих функций в сфере миграции.

3. Информационное обеспечение обладает всеми необходимыми чертами самостоятельной функции: оно не может быть реализовано в полном объеме по ходу выполнения других функций, это самостоятельная масштабная деятельность, которая требует своего административно-правового регулирования и нормативного правового оформления.

4. Сущность информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции заключается в том, что в современных условиях должен стать возможным доступ к использованию, помимо собственных интегрированных информационных систем, к информационным ресурсам, собранным и организованным другими государственными органами, ведомствами, а также предприятиями и организациями, поскольку количество таких ресурсов постоянно возрастает.

## **§ 1.2. Историко-правовой анализ становления и развития информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции**

Становление и развитие миграционных подразделений системы МВД России в нашей стране в разное время интересовала многих ученых, которые выделяли различные исторические этапы ее развития, в первую очередь паспортной системы. Так, например, Т. И. Желудкова и А. Н. Хоботов развитие паспортной системы в СССР подразделяют на 5 периодов: первый – октябрь 1917–1920 гг., второй – 1921–1931 гг., третий – 1932–1941 гг., четвертый – 1941–1953 гг., пятый – 1960–1970 гг.<sup>1</sup>

В свою очередь В. В. Сапелкина в своих работах проводила исследования со времени, когда непосредственно зародилась и начала действовать система учета населения, и до нашего времени, выделив 9 этапов развития системы<sup>2</sup>.

Однако исследования, непосредственно посвященные становлению и развитию (периодизации) собственно информационного обеспечения деятельности подразделений по вопросам миграции системы МВД России, до настоящего времени еще не проводи-

---

<sup>1</sup> Желудкова Т. И., Хоботов А. Н. Из истории становления и развития паспортной системы в СССР (октябрь 1917–1974 гг.). М., 1990. С. 4.

<sup>2</sup> Сапелкина В. В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел: автореф. ... дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9.

лись. Поэтому данный аспект предлагаемой работы, являясь одной из первых попыток предложить уточненную периодизацию исторического развития преимущественно информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, имеет определенное научное значение и элементы научной новизны.

На основании изучения отечественного законодательства в этой области и иных нормативных правовых актов, специальной научной литературы, архивных материалов и практики деятельности органов внутренних дел, в том числе полиции (милиции), и современных подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, осуществлена попытка определить основные этапы развития информационного обеспечения их деятельности.

Зачатки миграционной системы в России можно наблюдать еще в начале XIII в. в виде «проезжих грамот», именно тогда происходило первоначальное формирование законодательной базы института учета населения и его информационного обеспечения.

Первые элементы документирования и учета населения на Руси отражены уже в Лаврентьевской летописи 945 г. В то время учет населения велся в фискальных целях, для податного обложения, а в период монголо-татарского ига – для определения размеров дани<sup>1</sup>.

В XIV в. русские князья всем иностранцам, въезжающим в Россию, и русским подданным, отправляющимся за ее пределы, выдавали так называемые проезжие грамоты и отпускные жалованные грамоты, которые являлись своеобразным удостоверением их личности.

Наряду с отпускными грамотами, которые по-прежнему остаются основными документами, удостоверяющими личность человека, продолжает существовать множество иных документов, таких, например, как переписные книги, купчие, духовные грамоты и т. п. Интересно, что именно из них, правда в далеком будущем, будут формироваться информационные системы миграционного и регистрационного учета.

Дальнейшее развитие системы учета населения получило законодательное закрепление в Соборном Уложении 1649 г., которое требовало наличия удостоверения личности в главе VI «О проезжих грамотах в иные государства» и главе XVIII «О проезжих грамотах

---

<sup>1</sup> Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общ. ред. М. М. Капицина, И. Н. Барцица, К. О. Ромадановского, М. Л. Гюркина и др. М.: Институт научных исследований и информации, 2010. С. 327.

для служилых людей Сибири и нижней Волги и проезжих грамотах для иностранцев»<sup>1</sup>.

Важнейшее значение в становлении и развитии учета населения получил законодательный акт «Плакат», утвержденный Петром I в 1724 г., с которым связано установление паспортной системы для податного сельского населения<sup>2</sup>, а также Устав о паспортах и беглых, изданный в 30-х гг. XIX в., которым введен строгий паспортный режим<sup>3</sup>.

В анализируемом периоде становления и развития учета населения удостоверяющие личность документы представляли собой рукописную бумажную форму, на которой фиксировалась информация о гражданах. В случае необходимости внесения изменений в данный документ они осуществлялись вручную, без использования каких-либо приспособлений и специальной техники. Представляется, что именно этот временной отрезок можно считать этапом, в котором формируются и даже закрепляются зачатки информационного обеспечения деятельности.

Таким образом, 945–1803 гг. можно определить в качестве первого этапа развития учетно-регистрационных информационных отношений и условно именовать его как «рукописный».

Второй этап берет свое начало с 1803 г., когда для купцов, мещан и крестьян вместо рукописных были введены «печатные» паспорта<sup>4</sup>. Впоследствии развитие информационного обеспечения в рассматриваемой сфере знаменуется не только ведением печатных паспортов, но и реформой паспортной системы в связи с отменой крепостного права.

Впоследствии основным нормативным правовым документом, регламентирующим процедуру документирования населения России, стало «Положение о видах на жительство»<sup>5</sup>.

Можно отметить, что учет населения на данном историческом этапе претерпел значительные изменения, а вот печатные паспорта (рис. 1) без каких-либо существенных изменений суще-

---

<sup>1</sup> История органов внутренних дел: учебник / под ред. Р. С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. доп. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 70.

<sup>2</sup> *Спектор Е. И.* Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 96–107.

<sup>3</sup> История органов внутренних дел: учебник / под ред. Р. С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. доп. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 74.

<sup>4</sup> Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общ. ред. М. М. Капицина, И. Н. Барцица, К. О. Ромадановского, М. Л. Тюркина и др. М.: Институт научных исследований и информации, 2010. С. 328.

<sup>5</sup> История органов внутренних дел: учебник / под ред. Р. С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. доп. М.: Академия управления МВД России, 2015. С. 75.

ствовали вплоть до Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г.



Рис. 1. Паспорт образца 1915 г.

Следует еще раз подчеркнуть, что в данном периоде становления и развития учета населения документ, удостоверяющий личность, представляет собой уже не рукописную бумажную форму, а печатный документ единого образца, на бланк которого специальной техникой наносились многочисленные учетные сведения. В данный документ внести какие-либо изменения, тем более вручную, было весьма затруднительно. Это повышало качество данного документа и защищало его от подделок.

Таким образом, анализируемый отрезок времени охватывает 1803–1917 гг. и является вторым этапом информационного обеспечения деятельности, который условно можно обозначить как «печатный».

Следующий, третий этап охватывает период с 1917 по 1932 гг. Развитие общественных отношений в сфере миграции потребовало повысить требования к учету и документированию населения. В 1917 г. 11 ноября был утвержден декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»<sup>6</sup>, что обусловило необходимость внесения соответствующих изменений (дополнений) в учетные сведения о населении страны: появился новый пункт – графа «гражданство». В 1920 г. на органы

<sup>6</sup> СУ РСФСР. 1917. № 3. С. 31.

внутренних дел была возложена реализация нормативных актов, регулирующих пребывание ИГ и ЛБГ на территории нашего государства<sup>1</sup>.

Учет населения становится более детальным, увеличивается количество фиксированных сведений. С 1 января 1924 г. вводились удостоверения личности сроком на три года, содержащие следующие сведения: установочные данные владельца; постоянное место жительства; профессия; воинская обязанность; семейное положение; перечень несовершеннолетних детей. В документ по желанию получателя могла быть вклеена фотография.

Еще одним аспектом совершенствования учета и документирования населения стали постановления СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях», принятое 26 апреля 1925 г., и Инструкция НКВД РСФСР по применению указанного постановления правительства. Начиная с 1925 г. институт прописки на долгие годы стал неотъемлемой частью паспортной системы советского государства как одна из форм учета населения. Следует заметить, что организация прописки не только значительно улучшила информационное обеспечение деятельности в сфере миграции, но и расширила возможности адресно-справочной работы.

Резкое увеличение учетных сведений привело к росту информационных массивов в документировании населения, что требовало единого подхода в оформлении документов и, как следствие, дальнейшего развития информационного обеспечения в сфере.

Очевидно, что отмеченные изменения производились как с целью улучшения учета населения, так и для совершенствования информационного обеспечения в целом.

Следует также отметить, что паспорт претерпевает множество технических изменений: в бланк документа вносятся многочисленные учетные сведения, благодаря которым становится легче идентифицировать гражданина и вести более качественный учет населения. Все это стало возможным вследствие широкого внедрения технических средств и развития информационного обеспечения деятельности в сфере.

Данный временной отрезок является третьим этапом развития и совершенствования информационного обеспечения, который охватывает 1917–1932 гг. Его условно можно именовать «идентификационным».

---

<sup>1</sup> Желудкова Т. И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка: лекция. М.: Академия МВД СССР, 1979. С. 13–14.



Рис. 2. Паспорт образца 1932 г.

Следующий этап берет свое начало с 1932 г. – это время введения единой паспортной системы, которая, как и ее информационное обеспечение, в последующие годы совершенствовалась с целью укрепления государства, улучшения обслуживания населения. С октября 1937 г. в паспорта стали клеивать фотографию. В этот период учеты населения велись исключительно в бумажном виде в форме картотек.

В 1952 г. в МВД СССР был образован паспортно-регистрационный отдел, на который были возложены разнообразные функции, в том числе взаимодействие с оперативными и судебно-следственными органами, регистрация актов гражданского состояния. При этом все эти многочисленные учеты продолжали вестись в бумажном виде.

В соответствии с положением о паспортах, утвержденным Советом Министров СССР 21 октября 1953 г., был установлен паспорт единого образца (рис. 3).



Рис. 3. Паспорт образца 1957 г.

Процесс информатизации в сфере управления в нашей стране начинается в 60-е гг. XX в.: 6 марта 1966 г. выходит постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении работы по созданию и внедрению в народное хозяйство средств вычислительной техники и автоматизированных систем управления»<sup>1</sup>, в результате чего работам по созданию и внедрению автоматизированных систем управления был придан статус приоритетных. За период с 1971 по 1975 гг. были внедрены 2 364 автоматизированные системы управления разных классов<sup>2</sup>.

Положение «О паспортной системе в СССР» установило обязательное требование о получении паспорта всеми достигшими шестнадцати лет гражданами СССР. В целях обеспечения информационной безопасности и учета внешних возрастных изменений черт лица владельца паспорта в него последовательно клеивались три возрастных фотографии.

В 70-е гг. прошлого столетия значительно увеличилось количество выездов советских граждан за пределы государства, а также число иностранных граждан, побывавших в СССР. Существовавшие тогда информационное обеспечение деятельности аппаратов виз и регистраций (ВИР) органов внутренних дел в целом и статистическая отчетность в частности не позволяли в полной мере анализировать деятельность аппаратов ВИР, принимать необходимые управленческие решения, обеспечивать соответствующими данными заинтересованные ведомства и организации, поэтому возникла объективная необходимость модернизировать статистическую отчетность, не только учитывающую основные изменения, произошедшие в деятельности служб ВИР, но и устраняющую проблемы и неточности. Такая работа была проведена, и с 1 января 1979 г. новые формы статистической отчетности введены в действие. Поскольку всю информацию предполагалось обрабатывать на электронно-вычислительных машинах ГНИЦУИ МВД СССР, во все формы отчетности были введены дополнительные реквизиты: цифровой заголовок, шифры стран государства (подданства) иностранных граждан, контрольная сумма по графам и т. д.

Предпринятая попытка решения задачи автоматизированной обработки новых форм статистической отчетности позволила создать унифицированную информационную систему документации «Стати-

---

<sup>1</sup> Орлов Е. И. Информатизация Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза // Информационные ресурсы России. 2005. № 6. С. 34–37.

<sup>2</sup> Орлов Е. И. Информатизация высших органов государственной власти. М.: Информиздат, 2007. С. 55.

стика – ОВИР». Эта система предоставляла необходимую информацию для принятия управленческих решений, обеспечивала использование электронно-вычислительной техники, а также средств по сбору, обработке, хранению и выдаче информации. Ее основу составляло единообразное построение форм документов, единство применяемой терминологии и условных обозначений, стандартизация требований, предъявляемых к унифицированным документам.

Еще одним направлением совершенствования информационного обеспечения деятельности служб ВИР в те годы была задача замены выездных – въездных дел другим источником информации.

В качестве одного из вариантов такого носителя информации была разработана разновидность перфокарты с краевой перфорацией. Разработанные перфокарты прошли апробацию в ряде МВД, УВД и показали хороший результат. Так, только в аппаратах ВИР Украинской ССР при применении перфокарт ежегодно экономилось более 10 тыс. человеко-часов рабочего времени.

Однако в дальнейшем пришлось отказаться от карт с перфорированным краем по причине несовершенства селектора, отсутствия ножниц перфоратора, примитивности механического кодирования (вырезания ячеек) и процесса поиска информации (продевание) спиц через определенные отверстия всех карт.

Было признано целесообразным введение в действие карты без краевой перфорации, так называемые заявления-анкеты. Они представляли собой прямоугольные карточки размером 297 x 207 мм, сложенные пополам. На карточке предусмотрены графы для их заполнения соответствующими сведениями. В перспективе предполагалось создать единую автоматизированную систему (условный шифр «Аргус»). Применение ЭВМ при оформлении документов, связанных с въездом в СССР иностранных граждан, а также зарубежными поездками советских граждан, безусловно, способствовало дальнейшему совершенствованию информационного обеспечения деятельности в сфере.

Верховным Советом РСФСР 22 декабря 1991 г. утверждена Декларация прав и свобод человека и гражданина, в которой в статье 12, закреплены права граждан на свободное передвижение и выбор места жительства<sup>1</sup>, что отразилось в Законе «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Отмена института прописки как элемента ограничения прав граждан стала важным событием в анализируемом периоде.

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

В Конституции РФ указано, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации может беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию<sup>1</sup>.

Постановление Правительства РФ от 10 августа 1993 г. «О создании общегосударственной автоматизированной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов новых образцов»<sup>2</sup> определило порядок ведения автоматизированного учета паспортно-визовых документов на весь период их действия.

В 1993–1995 гг. разработано и произведено опытное внедрение автоматизированной системы изготовления, оформления и контроля машиносчитываемых заграничных паспортов и виз в соответствии со стандартами, принятыми в международной практике, и на основе рекомендаций соответствующих международных организаций.

На данном этапе учет заграничных паспортов ведется теми ведомствами, которые их оформляют, причем по специальным карточкам учета. Что касается информации о гражданах нашей страны, то она обрабатывается вручную, без применения специальной техники. Учет заграничных паспортов ведется теми министерствами и ведомствами, которые их выдавали, также по специальным карточкам учета<sup>3</sup>.

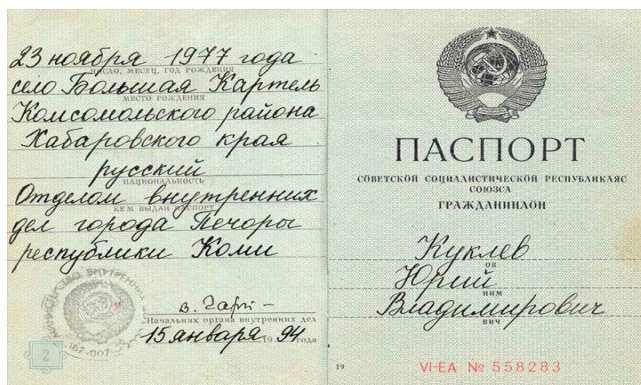


Рис. 4. Паспорт образца 1994 г.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 34. Ст. 3260.

<sup>3</sup> Обидин В. С. Актуальные вопросы совершенствования информационного обеспечения деятельности службы виз и регистраций // Сборник. Проблемы информационного обеспечения органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1981. С. 76–88.

В анализируемом периоде осуществлялся поэтапный переход от учетов паспортной системы в форме бумажных картотек к накоплению данных учетов в электронном виде как некоему информационному ресурсу, который должен стать основанием для формирования последующих автоматизированных банков данных.

Иначе сказать, на рассматриваемом этапе учеты велись как в бумажном, так и в электронном виде. В указанный период осуществлялся активный перевод существующих бумажных паспортно-визовых учетов в электронный вид и переход к компьютерной обработке информации в рамках целевой программы по разработке и внедрению информационных технологий для автоматизации процессов обработки паспортно-визовых документов и с целью обмена информацией между заинтересованными органами и ведомствами по учету населения. Следует уточнить, что на данном этапе важным аспектом развития и совершенствования информационного обеспечения миграционной службы стало формирование, внедрение и использование информационных систем.

Все используемые в сфере миграции информационные системы в зависимости от технической реализации делятся на 3 вида: ручная обработка информации, механизированная, автоматизированная. В анализируемом периоде действовали первые два вида информационных систем: с ручной и механизированной обработкой информации. К ним относятся, например, картотеки адресных бюро, информационных центров и др.

С учетом изложенного данный временной отрезок можно обозначить в границах 1932–2002 гг. с условным наименованием «смешанный» этап.

Пятый этап развития информационного обеспечения ознаменован созданием центрального банка данных по учету иностранных граждан согласно соответствующему распоряжению<sup>1</sup>. Рассматриваемый этап выделяется в отдельный в связи с тем, что именно в нем, в отличие от всех предыдущих, начинает превалировать автоматизированная система учетов, причем единообразная на всей территории России.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в составе МВД России образована Федеральная миграционная служба, которой переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору, а также функции по оказанию государственных услуг в исследуемой сфере.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002 № 47. Ст.4694.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г.<sup>1</sup> впервые на федеральном уровне закрепили создание центрального банка данных по учету ИГ и ЛБГ, представляющего собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную подсистему, содержащую информацию об ИГ и ЛБГ, предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющуюся составной частью государственной информационной системы миграционного учета<sup>2</sup>.

Именно на этом этапе, начиная с марта 2005 г., стала формироваться Государственная система изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП). Очевидно, что использование в паспортно-визовых документах электронных и биометрических технологий существенно повышает уровень защиты документов от подделок.

Новый российский заграничный паспорт содержит пластиковую страницу, в которую имплантирована бесконтактная микросхема с антенной, в нее записываются персональные данные человека, содержащиеся на первой странице загранпаспорта. Это сделано с целью защиты от подделок паспорта, так как основным способом подделки паспорта является переклейка фотографии. Микросхема содержит энергонезависимую память объемом 72 килобайта, и в нее можно поместить также дополнительную биометрическую информацию, например, отпечатки пальцев, изображение радужной оболочки глаз и другие идентификационные признаки человека. Цифровое изображение лица ПВДНП в России вводится начиная с 2006 г. Для нашей страны это является перспективным направлением.

В рамках проведения административной реформы 20 декабря 2006 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации № 779<sup>3</sup>, одним из основных предметов правового регулирования которого является внесение изменений в описание бланка паспорта гражданина РФ, позволяющих усилить его защитные свойства (горячее ламинирование, лазерное перфорирование нуме-

---

<sup>1</sup> Об утверждении положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: постановление Правительства Российской Федерации от 06.04.2005 № 186 // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 52 (3 ч.). Ст. 5596.

рации страниц). С 1 марта 2007 г. в соответствии с указанным постановлением стали выдаваться паспорта только нового образца.



Рис. 5. Паспорт образца 2007 г.

Кроме того, в целях выявления фактов подделки паспортов территориальные органы миграционной службы и их структурные подразделения были оснащены специальными приборами для определения подлинности паспортов, позволяющими обеспечить контроль ультрафиолетовых свойств защищенных маркированных участков, а также визуальной проверки способов печати изображений, выявления исправлений, подчисток и иных нарушений поверхности паспорта.

Территориальными органами миграционной службы эксплуатировались комплексы формирования электронного фотобанка заявлений о выдаче (замене) паспорта гражданина РФ с целью последующего их включения в вышеуказанную автоматизированную систему.

Следует уточнить, что основной задачей развития автоматизированной системы является усовершенствование интеграционного модуля, позволяющего осуществлять обмен данными между подразделениями миграционной службы и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти о количестве всех выданных российских паспортов.

В апреле 2016 г. Федеральная миграционная служба была упразднена, а полномочия в сфере миграции переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

Исследуемый этап развития информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции характеризуется формированием целостной и весьма значимой полноценной отрасли, делящейся на четко сформированные элементы, среди которых важное место по объему и значению занимает именно информационное обеспечение.

Анализируемый период отличается от предыдущих прежде всего расширением перечня подзаконных нормативных правовых актов как дополнительных инструментов административно-правового регулирования миграционных процессов в нашей стране. Для этого периода характерен явный переход от традиционной бумажной формы выдачи документов, удостоверяющих личность гражданина, к электронной форме, а также большое количество информационных массивов в информационных системах.

Временной отрезок с 2002 г. по настоящее время является пятым этапом в развитии информационного обеспечения и условно именуется «автоматизированный». Он является наиболее ярким и продуктивным в плане массового создания и внедрения автоматизированных информационных систем и банков (баз) данных.

Важным аспектом совершенствования информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции в анализируемом периоде становится ведение и применение учетов в электронном виде, предпринимаются попытки перехода к межведомственному электронному взаимодействию, активно используются автоматизированные системы, которые в настоящее время получили наибольшее распространение в деятельности миграционной службы.

Представляется, что дальнейшее совершенствование процессов передачи и накопления информации в деятельности МВД России в сфере миграции должно быть связано с техническими достижениями и активным внедрением инновационных технологий. Успешность использования названного арсенала технических средств во многом будет зависеть от правового регулирования их применения, от того, насколько досконально сотрудники миграционных подразделений изучат указанные средства и системы, их возможности и конкретные области применения.

Возможно, довольно скоро наступит время, когда действующие автоматизированные учеты населения станут недостаточно эффективными и с целью их модернизации будет предпринята попытка создания объединенных интегрированных учетов.

Представляется, что интегрированные учеты органов внутренних дел в сфере миграции должны содержать несколько элемен-

тов идентификации одновременно в одной базе данных, например, не только фамилию, имя и отчество гражданина, место и год его рождения, сведения о регистрации, но и цифровое изображение внешности гражданина (возможно, в формате 3D), данные сетчатки глаза, папиллярные узоры пальцев и ладоней рук (дактилоскопические данные), фонограммы (образцы голоса), иные данные.

Не исключено, что данный период начнется с момента, когда предположения, высказанные в настоящем исследовании, будут официально закреплены на законодательном уровне и найдут свое отражение в нормативных правовых актах. Этот будущий (шестой) этап может носить условное название «интегрированный».



Рис. 6. Универсальная электронная карта образца 2015 г.

Таким образом, основные изменения, происходящие с формами и видами документов, удостоверяющих личность гражданина, закрепленные законодательством, нашли свое отражение в предложенной периодизации информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

1. Историко-правовой анализ законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, а также исследование научной и специальной литературы нашли свое отражение в авторской периодизации становления и развития информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, состоящей из пяти этапов: первый – «рукописный» (945–1803 гг.), в это время зародилась и начала функционировать система учета населения; второй – «печатный» (1803–1917 гг.), свидетельствующий о дальнейшей модернизацией системы учета населения страны; третий – «идентификационный» (1917–1932 гг.), характеризующийся изменениями в правовом регулировании вопросов гражданства, въезда в страну и выезда из нее, обеспечения режима пребывания иностранцев; четвертый – «смешанный» (1932–2002 гг.), период пошагового

перехода от учетов паспортной системы в виде бумажных картотек к накоплению данных учетов в электронном виде; пятый – «автоматизированный» (2002 г. – по настоящее время) характеризуется использованием электронных и биометрических технологий, является наиболее продуктивным в плане массового создания и внедрения автоматизированных информационных систем.

2. Представляется, что будущий (шестой) этап развития и совершенствования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции будет связан с созданием объединенных интегрированных учетов и может условно называться «интегрированный».

3. В основу авторской периодизации развития информационного обеспечения деятельности полномочных органов Российской государства в сфере миграции и, соответственно, название каждого периода положены два критерия: 1) наличие нормативного правового акта, регламентирующего механизм реализации информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, и 2) состояние технических возможностей для реализации задач в области миграции.

### **§ 1.3. Администрирование миграционных процессов в Российской Федерации**

Проблемы совершенствования системы государственного управления встречаются в науке повсеместно, не обошли они и миграционную сферу.

В последнее время появляются труды различных авторов, заявляющие об изменении подходов к описанию деятельности исполнительной власти через категорию «Государственное администрирование».

Так, например, И. А. Василенко определяет государственное администрирование как деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики<sup>1</sup>.

А. М. Гоголев, в свою очередь, определяет категорию «государственное администрирование» посредством содержания комплекса мероприятий, охватываемых рассматриваемой категорией для различных сфер государственной деятельности может обладать различным содержанием, отклоняясь от более мягкого государствен-

---

<sup>1</sup> Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998. С. 5–30.

ного воздействия в виде регулирования до более жесткого в виде управления»<sup>1</sup>.

Представляется, что обозначенные подходы могут быть использованы при описании административно-правовых механизмов государственного регулирования миграционных процессов, реализации политических установок в сфере миграции.

Очевидно, что в настоящее время в современной науке уже достаточно прочно обосновался и успешно применяется термин «государственное администрирование», пополнив собой понятийно-категориальный аппарата науки. Следует подчеркнуть, что данный термин не обошел и рассматриваемую миграционную сферу государственного управления.

Анализируя понятийно-категориальный аппарат рассматриваемой тематики, необходимо уточнить, что и собственно термин «миграция» также имеет высокие рейтинги в науке по количеству авторских определений, которые, по сути, подразумевают под собой одно и то же явление.

Вместе с тем стоит заметить, что в научных работах под проблемами миграции, как правило, в отличие от дефиниций «миграция населения», не формулируются «миграционные процессы» как таковые.

Национальная правовая система не содержит понятие «миграционные процессы». Международная система норм права рассматривает в миграцию прежде всего с точки зрения свободы передвижения в качестве самостоятельного элемента прав человека. При этом подчеркивая, что данное право гарантировано «каждому», независимо от его этнических, расовых и национальных признаков.

По понятной причине и многие государства на национальном правовом уровне принимают соответствующие ограничения на свободу передвижения, и в первую очередь для лиц, прибывших из других государств или лиц без гражданства.

Вместе с тем ни один международный документ не содержит указаний или рекомендаций об обеспечении государством права человека на свободу въезда и последующего выбора им места жительства на территории государства пребывания.

В итоге получается, что человек, как правило, реализует свое природное право на перемещение (миграцию) в связи со сменой постоянного места жительства. И главный акцент в этом вопросе

---

<sup>1</sup> Гоголев А. М. Государственное администрирование в области налогов и сборов: проблемы административно-правового регулирования: монография / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. М., 2015.

конечно же приходится на время пребывания иностранца на новом месте, его адаптация, интеграция, а также момент возвращения: его наличие или отсутствие.

В этой связи в самом первом документе стратегического развития Российского государства в сфере миграции, принятого еще в 2012 г., основные понятия в сфере миграции были официально закреплены, прекратив, таким образом, все научные споры по поводу определения и толкования тех или иных понятий в сфере миграции.

Современный документ стратегического развития Российской Федерации, утвержденный в конце 2018 г., в этом смысле никаких споров не прекратил, а наоборот, развил бурную дискуссию в связи с отсутствием основных определений понятий в тексте документа, что, на наш взгляд, естественно можно считать недостатком указанного документа стратегического планирования в сфере миграции.

Как справедливо отмечает А. Н. Сандугей, «на этом фоне современная отечественная политика селективной иммиграции и внутренняя переселенческая политика, где основным общепризнанным принципиальным критерием эффективности выступает безвозвратность миграций, подменяются политикой временного привлечения трудовых ресурсов, которая не имеет ничего общего с организацией миграции в своем естественно виде»<sup>1</sup>.

Таким образом, учитывая предложенный подход к вопросу сущности миграции, следует согласиться с мнением А. Н. Сандугея, который в качестве объекта государственного администрирования рассматривает не любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц (районов, областей, краев, республик) независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности, а миграцию к новому месту жительства<sup>2</sup>.

В этой связи иные территориальные перемещения населения без цели переезда к новому месту жительства должны быть определены как миграционные процессы, требующие проведения разрешительной политики и особого контроля со стороны государства в процессе их администрирования.

Поскольку миграция населения никогда не рассматривалась в качестве отрасли или сферы народного хозяйства, говорить о том, что как социальное явление миграция является отраслью государ-

---

<sup>1</sup> Сандугей А.Н. Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования): монография / А. Н. Сандугей. М. ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018. С. 21.

<sup>2</sup> Там же.

ственного управления, было бы, как минимум, некорректно, тем более с точки зрения экономики и экономического управления.

С другой стороны, разнообразие функций государственного управления свидетельствует о наличии множества сфер государственного управления, и тогда с этих позиций целесообразно рассматривать управление миграционными процессами как одну из многочисленных сфер государственного управления.

Ю. Н. Старилов справедливо утверждает, что сфера государственного управления – это комплекс организационных отношений, возникающих по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения, приводя в пример стандартизацию, планирование, стандартизацию, сертификацию, метрологию и т. п. В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом границах.

В свою очередь функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции осуществляет, по положению, МВД России, хотя его полномочия не являются межотраслевыми.

В дополнение к этому межотраслевое управление заключается в координации отраслевых систем органами, занимающими ведомственное положение, т. е. как бы стоящими над соответствующими структурами и объектами, например пожарный надзор, эпидемиологический и иные виды административного надзора.

Координация носит не общий характер, а ограничена теми функциями, которые отнесены к сфере деятельности субъектов межотраслевого управления, как, например, налоговая, таможенная и др.

Таким образом, следует поддержать мнение А. Н. Сандугея, в том что управление миграционными процессами не может рассматриваться как межотраслевое управление. Вместе с тем, реализация правоохранительными органами функций по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции дает основание заявлять о существовании некоего обособленного сегмента механизма государственного управления в сфере безопасности.

Относительно природы миграционных процессов встречаются самые различные взгляды, но многим из них недостает четкой определенности. Все специалисты природу миграции населения, так или иначе, связывают со стихийным или плановым началом, утверждая, что она имеет стихийный характер, а другие полагают, что – плановый.

Представляется, что каждое принятое решение о перемене места жительства, т. е. о миграции в другую территорию, естественно сознательный акт, на который напрямую воздействовать невозможно. Конечно, если речь не идет о принудительных перемещениях населения в особых условиях (например военные действия или стихийные бедствия).

Для России характерно развитие институтов рынка труда, рост занятости и эффективность использования труда за счет повышения территориальной мобильности трудовых ресурсов.

В условиях продолжающегося демографического спада в нашей стране, недостатка человеческих ресурсов подобная массовая трудовая миграция и последующая иммиграция участников соответствующих трудовых отношений может привести к размытию этнических и культурных основ российского общества, создать предпосылки для заселения отдельных территорий «новыми» гражданами, выбравшими для себя путь закрытой адаптации.

Принимая во внимание вышеизложенное, с учетом влияния этнокультурных факторов на демографические показатели российского населения, обусловленные иммиграционными потоками, одними из перспективных направлений научных исследований в сфере миграции должны являться вопросы селективной миграции и иммиграции, модернизации категоричных подходов к институту гражданства, а также адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Учитывая результаты наработанной практики, мы ежегодно наблюдаем повышение качества работы российских миграционных подразделений – и в целом миграционной системы нашей страны – к обеспечению миграции, в том числе и вынужденной, предотвращению угроз общественной безопасности, вызванных массовыми перемещениями людей в приграничных регионах.

В свою очередь проблема в принятии верных решений административных решений кроется и в других сегментах миграционных отношений.

Например, активно используется правовой механизм о гражданстве Российской Федерации, который позволяет принять в гражданство иностранцев, не относящихся к коренным этносам, населяющих территории Российской Федерации.

Не вызывает сомнения, что одним из подходов к регулированию миграционных отношений, способствующих деловой активности и социальной интеграции, является юридическое закрепление свободного перемещения рабочей силы.

В этой связи представляется целесообразным содействовать внутренней трудовой миграции, включая совершенствование системы предоставления государственной поддержки гражданам и членам семей, переселяющихся с целью работы в другие регионы с дефицитом рабочей силы, компенсацию затрат на переезд и обустройство.

Для большей части населения прямое воздействие на нее невозможно. С другой стороны, можно создавать условия, в которых этот процесс может развиваться.

Таким образом, как справедливо утверждает А. Н. Сандугей<sup>1</sup>, государственное администрирование в сфере миграции представляет собой правоприменительную деятельность федеральных органов исполнительной власти по реализации своих полномочий, ориентированных на обеспечение миграционных процессов, а также исполнение ими политических установок (документов государственного стратегического планирования) ненормативного характера, относящихся к вопросам миграции населения.

### **Контрольные вопросы**

1. Перечислите основные документы стратегического планирования в сфере миграции.
2. Какую цель преследует современная государственная миграционная политика Российской Федерации и какая роль в ее реализации отводится органам внутренних дел?
3. Кем определяются основы миграционной политики в Российской Федерации?
4. Что понимается под информационным обеспечением деятельности органов внутренних дел в сфере миграции?
5. Каким нормативным правовым актом упразднена ФМС России и кому переданы полномочия в сфере миграции?
6. Какие полномочия осуществляет МВД России в части информационно-аналитического обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции?
7. Что понимается под администрированием миграционных процессов в Российской Федерации?
8. Какие виды учетов ведутся в настоящее время подразделениями по вопросам миграции?

---

<sup>1</sup> Там же. С. 29.

9. Назовите основные автоматизированные информационные системы и банки (базы) данных в сфере миграции.

10. Перечислите основные нормативные акты, которыми регламентируется деятельность автоматизированных информационных систем в сфере миграции.

## **ГЛАВА II. Организационные основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции**

### **§ 2.1. Организация деятельности современных систем федеральных учетов органов внутренних дел: административно-правовая основа**

Рассматривая административно-правовую основу современных систем федеральных учетов в сфере миграции, прежде всего необходимо остановиться на учетах, которые используются для регистрации информации о гражданах.

Для определения содержания понятия «учет» сначала определим его этимологию. С этой целью следует обратиться к словарю С. И. Ожегова, в котором термин «учет» представлен в виде нескольких вариантов толкований: «Учет – 1. Установление наличия количества чего-нибудь путем подсчетов. Учет населения (перепись). 2. Регистрация с занесением в списки лиц, состоящих где-нибудь»<sup>1</sup>.

В учебнике «Информационные технологии управления в органах внутренних дел» указано, что учет – это система регистрации и хранения информации о лицах, совершивших преступления, о самих преступлениях и связанных с ними фактах и предметах<sup>2</sup>.

Обращаясь к истории, следует отметить, что вначале учеты назывались уголовной регистрацией. Такое название отражало деятельность по регистрации преступников. При этом собранную информацию упорядочивали по определенным признакам, что способствовало своевременному поиску необходимых сведений.

Решение задачи накопления и хранения необходимых сведений осуществлялось во все времена существования деятельности и заключалось в создании различных учетов. Учет – это система регистрации и хранения информации о каких-либо лицах и связанных с ними фактах и предметах. В нашей стране единой системы учетов в правоохранительных органах не существовало вплоть до 1960 г. Основа современной информационной службы органов внутренних дел была заложена в 1971 г., когда при МВД СССР

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 20 изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1988. С. 427.

<sup>2</sup> Информационные технологии управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. проф. В. А. Минаева. М.: Академия управления МВД России, 1997. С. 17.

был образован Главный информационный центр (ГИЦ), а в МВД и субъектах – информационные центры (ИЦ).

В сфере миграции также велось учеты граждан. На первоначальных этапах анализируемые учеты велось подразделениями в составе органов внутренних дел. Впоследствии, в связи с реформированием МВД России и выделением Федеральной миграционной службы из его системы в самостоятельную службу, учеты велось ее структурными подразделениями и находились в ее ведении, а с апреля 2016 г. ФМС России была упразднена, а полномочия в сфере миграции вновь переданы МВД России.

В настоящее время в информационном обеспечении деятельности МВД России в сфере миграции утвердились два вида учетов: регистрационный и миграционный учеты, на формирование которых следует остановиться.

Современное законодательство установило следующее определение регистрационного учета – это «государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений о регистрации граждан РФ по месту пребывания, регистрации граждан РФ по месту жительства, снятии граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и снятии граждан РФ с регистрационного учета по месту жительства в пределах России. Регистрационный учет российских граждан носит уведомительный характер и отражает факты прибытия гражданина РФ в место пребывания или место жительства, его нахождения в указанном месте и убытия гражданина РФ из места пребывания или места жительства»<sup>1</sup>.

Регистрационный учет граждан России введен с 1993 г. вместо института прописки, возникшего в СССР, и включает в себя регистрацию по месту жительства и регистрацию по месту пребывания. Регистрационный учет устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом. Органами регистрационного учета граждан РФ выступают территориальные органы и подразделения по вопросам миграции МВД России.

Следующим видом учета, помимо регистрационного, является миграционный учет. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ является одной из форм государствен-

---

<sup>1</sup> О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

ного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории России, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах России и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов РФ в сфере миграции.

В Федеральном законе «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» закреплено следующее определение миграционного учета: это «государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства»<sup>1</sup>.

Данным нормативным правовым актом регулируются отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранцев, связанные с их въездом, выездом либо передвижением по территории нашего государства.

Следует отметить, что миграционный учет иностранцев в нашей стране является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории России, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах нашей страны, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Правовую основу миграционного учета в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, ФЗ «О миграционном учете...»<sup>2</sup>.

Говоря об учете в целом, следует иметь в виду и саму природу учета, а не только его вещественное выражение – зафиксированные данные. Представляется, что процедура учета – это действия по собиранию и регистрации учетных данных, их сосредоточению и систематизации, хранению, поиску и передаче. Этим обосновывается определение, что регистрация в сфере миграции представляет собой систему миграционных и регистрационных учетов в их материальном и функциональном выражении.

---

<sup>1</sup> О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> Там же.

Под формой учета в данном исследовании понимается способ и форма фиксации и хранения регистрационной информации. Если раньше это были всевозможные картотеки, списки, коллекции, магнитные записи, альбомы и др., то в настоящее время речь идет об автоматизированных информационных системах, базах (банках) данных и прочем.

Одной из целей учета является накопление учетных данных. Увеличение информационного массива необходимо, конечно, но не само по себе, а как одно из условий совершенствования процесса информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции. Эффективность этого зависит не только от объема сосредотачиваемой в информационных системах информации, но и, что представляется более важным, от четкой систематизации учетных данных, накопления и сохранения только востребованных сведений. Актуальность информации, составляющей электронные учеты современных информационных систем, зависит от их содержания.

В современных условиях перед МВД России и его территориальными органами и подразделениями стоит задача оказания государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на базе широкого использования автоматизированных информационных систем.

В деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России используются различные автоматизированные информационные системы, в частности Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), Автоматизированная система «Российский паспорт» (АС «Российский паспорт»), Государственная система изготовления оформления контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП), Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства (АИС ЦБД УИГ) и др.

Названные информационные системы в полной мере соответствуют действующей нормативной правовой базе, а именно: федеральным законам «О ратификации конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О персональных данных»; Указу Президента Российской Федерации «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»; постановлениям Правительства РФ «О государственной информационной системе миграционного учета», «Об утверждении положения о паспорте гражданина Рос-

сийской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации» и др.<sup>1</sup>

Учет граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации имеет особое значение для реализации права личности на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, способствует предупреждению и пресечению правонарушений, розыску лиц, скрывающихся от суда и правоохранительных органов (полиции), и возложен на информационную систему ГИСМУ.

ГИСМУ обеспечивает хранение и обработку информации о физических лицах, находившихся на территории Российской Федерации (российских граждан, иностранных граждан и лицах без гражданства), аналитической информации, инфраструктурной информации и электронных документов. Хранение и обработка информации осуществляется в программно-аппаратных комплексах, распределенных по территории страны и соединенных гетерогенной средой передачи данных.

В настоящее время поставщиками сведений в информационную систему являются МВД России, МИД, ФСБ, ФНС России, а также иные органы государственной власти и местного самоуправления в установленных законодательством случаях.

Пользователями ГИСМУ являются заинтересованные федеральные органы государственной власти, их структурные подразделения, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы и органы местного самоуправления, а также организации в установленных законодательством случаях. Доступ к информационным системам бесплатный и осуществляется на основе соглашения об информационном обмене сведениями.

Основной структурный элемент ГИСМУ – АС «Российский паспорт» – уникальная в своем роде информационная система учета выданных, утраченных (похищенных) и недействительных паспортов (бланков паспортов) российских граждан. На настоящий

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 52 (1ч.). Ст. 5573; СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451; СЗ РФ. 1997. № 11. Ст.1301; СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 1012; СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444; СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

момент эта система содержит информацию о 279 138 354 паспортах, включая утраченные и недействительные<sup>1</sup>.

АС «Российский паспорт» позволяет органам внутренних дел бесперебойно проводить мониторинг централизованной базы данных о паспортах. Система позволяет в автоматическом режиме осуществлять регистрационный учет граждан России, учет выданных и недействительных паспортов, а также бланков паспортов, в настоящее время она функционирует в 85 регионах нашей страны.

Основным назначением АС «Российский паспорт» являются обеспечение информационной поддержки процедур деятельности миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории и за пределами РФ, и регистрационного учета в целях дальнейшего совершенствования деятельности подразделений, развития автоматизации информационных учетов и документооборота, а также автоматизированное информационное взаимодействие подразделений по вопросам миграции МВД России с уполномоченными органами государственной власти в рамках информационного взаимодействия ГИСМУ<sup>2</sup>.

В мировой практике достаточно давно существуют и успешно функционируют паспортные документы нового поколения. В связи с необходимостью обеспечения национальной безопасности, усиления противодействия незаконной миграции, а также совершенствования процедур паспортного контроля одной из приоритетных задач в нашей стране в конце 2004 года стало введение в обращение паспортно-визовых документов нового поколения. С целью информационной безопасности и защиты документов от подделок было принято решение об использовании в паспортно-визовых документах электронных и биометрических технологий.

Государственная система изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП) формируется в целях обеспечения национальной безопасности и противодействия незаконной миграции с 2005 г., после одобрения Концепции ее создания<sup>3</sup>. Использование в паспортно-визовых документах электронных и биометрических технологий существенно

---

<sup>1</sup> Статистические сведения ГУВМ МВД России. 2019.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> О Концепции создания Государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения: распоряжение Правительства РФ от 15.03.2005 № 277-р // СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 1608.

повышает уровень защиты документов от подделок и представляется перспективным направлением.

Данная система включает в себя: производство бланков паспорта нового поколения, прием документов у граждан и получение биометрических параметров, согласование выдачи паспорта с подразделениями МВД России, ФСБ России и другими ведомствами и контроль уже выданных документов.

Заграничный паспорт нового образца использует принципы биометрии, то есть посредством цифровых параметров передает индивидуальные биометрические характеристики человека, а также иные сведения, зашифрованные в электронном виде.

Уникальность паспорта нового поколения состоит в микросхеме – электронном чипе, который располагается внутри первой страницы.

В эту пластиковую страницу и имплантирована бесконтактная микросхема с антенной (чип), куда записываются персональные данные человека, содержащиеся на первой странице загранпаспорта: цифровая цветная фотография, фамилия, имя и отчество, дата и место рождения, пол, номер паспорта, дата и орган выдачи документа, дата окончания срока действия паспорта и копия машиносчитываемой зоны. Вся информация для зрительного восприятия вносится методом лазерной гравировки в бланк паспорта, а информация для электронной обработки – в его микросхему (чип). Это сделано с целью защиты паспорта от подделок, так как основные нарушения связаны с переклейкой фотографии.

Микросхема содержит энергонезависимую память объемом 72 килобайта, и в нее можно поместить также дополнительную биометрическую информацию. Изначально и предполагалось, что таких характеристик будет несколько, например, отпечатки пальцев, фотография сетчатки глаза и расстояние между зрачками, изображение радужной оболочки глаз и другие идентификационные признаки человека. Вместе с тем в настоящее время используется только один параметр – расстояние между зрачками. Этим также объясняется тот факт, что для заграничных паспортов нового поколения используются «биометрические» фотографии, а не обычные, как ранее.

Представляется, что с помощью заграничных паспортов нового поколения переход через границу станет намного быстрее и проще, можно сэкономить время благодаря установке специального оборудования, считывающего информацию с документа в автоматическом режиме. Для нашей страны это направление является перспективным.

Такие паспорта уже выдаются в США, Австрии, Бельгии, Германии, Нидерландах, Норвегии, Франции, Швеции, планируется начать их выдачу в Польше, Португалии, Словении, Финляндии, Чехии и др.

В Системе предусматриваются обязательное хранение и запись в ПВДНП цифрового изображения лица гражданина Российской Федерации, подающего заявление на выдачу заграничного паспорта, в качестве первичной биометрической характеристики человека для целей идентификации.

В дальнейшем предполагается, что вторичной биометрической характеристикой человека может быть отпечаток пальца, поскольку он обеспечивает лучшее решение процедур идентификации в базах данных. Это старейшая и наиболее развитая биометрическая характеристика человека, которая уже используется всеми странами ЕС в собственных национальных базах данных.

Следует отметить, что участниками ГС ПВДНП как межведомственной системы, помимо МВД России, являются ФСБ, Минтранс, Минфин, ФСО России и др. Каждое из вышеперечисленных ведомств исполняет свои полномочия, а ведущую роль в процессе введения в обращение паспортно-визовых документов нового поколения принадлежит МВД России.

В условиях динамично развивающейся российской экономики и ее интеграции в мировое хозяйство Правительству Российской Федерации, в целях решения определенного круга социальных и экономических задач, требуется оперативная информация о текущем состоянии народонаселения по ряду социальных групп как в территориальных образованиях различного уровня, так и в целом по стране.

Точные данные о направлении и интенсивности миграционных потоков позволяют существенно повысить достоверность прогнозов и проводить осмысленную социально-экономическую и научно-техническую политику.

Внешняя миграция для многих государств стала важным фактором их экономического и социального развития. Начало массовой миграции на территорию нашей страны приходится на 90-е гг. XX столетия, и в настоящее время Россия занимает второе место после США по количеству внешних мигрантов – более 12 млн человек.

Многолетняя практика деятельности МВД России в сфере миграции и иных правоохранительных органов по обеспечению устойчивого режима пребывания ИГ и ЛБГ на территории государства убедительно показала, что повышение эффективности функционирования всего государственного механизма и контроля

за миграционной ситуацией в стране возможно лишь при условии своевременного и действенного учета въезда, выезда и пребывания на территории России всех категорий иностранцев.

Учет ИГ и ЛБГ играет важную роль в деле реализации их прав и законных интересов, в том числе права на свободу передвижения по территории России, способствует предупреждению и пресечению правонарушений, противодействию незаконной миграции, укреплению в стране правопорядка.

Иностранцы граждане, находящиеся на территории России, обязаны иметь при себе действительные заграничные паспорта, зарегистрированные в установленном порядке, визы или приглашения, миграционные карты и предъявлять их по первому требованию компетентных органов.

Учет необходимо осуществлять на всей территории страны, накапливать учетные данные в единой информационной базе данных с обеспечением доступа к ней с любой точки регистрации, учета и контроля за пребыванием иностранцев.

В Федеральном законе «О миграционном учете...» под миграционным учетом понимается государственная деятельность по фиксации, обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства<sup>1</sup>, предусмотренных указанным нормативным правовым актом.

В федеральных органах исполнительной власти МВД России, МИД России, ФСБ России, ФНС России функционируют или находятся на стадии создания автоматизированные информационные системы (АИС) и формируются соответствующие информационные ресурсы, необходимые для осуществления регистрации, учета и контроля за въездом, выездом и пребыванием в России иностранных граждан. Однако практика показывает, что имеющиеся АИС не позволяют обеспечить комплексное решение задач учета иностранных граждан в России.

Перечисленные выше созданные и вновь создаваемые ведомственные АИС предназначены для решения частных задач. Эти системы работают автономно и пока не имеют реальной возможности функционировать в составе единого интегрированного комплекса.

---

<sup>1</sup> О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

При этом наблюдается неоправданное дублирование информации, отсутствует оперативный межведомственный обмен данными, порядок поиска, сбора, обработки, каталогизации, архивации и актуализации информации, а в ряде случаев не обеспечиваются в должной мере комплексность и достоверность накапливаемых информационных ресурсов.

Указанные факторы, а также существующая межведомственная разобщенность обусловили принятие постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан...»<sup>1</sup> (ЦБД УИГ).

Целью создания ЦБД УИГ являлось повышение эффективности информационного обеспечения деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти по учету ИГ и ЛБГ на основе внедрения перспективных средств аппаратно-программного и информационно-телекоммуникационного, правового и ресурсного обеспечения.

ЦБД УИГ представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную подсистему, содержащую информацию об иностранцах, въезжающих, пребывающих (проживающих) и выезжающих из РФ, предназначенную для совместного ведения и использования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и являющуюся составной частью государственной информационной системы миграционного учета<sup>2</sup>.

Основной нормативной базой для ведения ЦБД УИГ являются: федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup>, «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>4</sup>, постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Госу-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в РФ, в том числе участников государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом: постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст.1348.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

дарственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»<sup>1</sup>, приказ Минэкономразвития России, Минкомсвязи России от 10 марта 2006 г. «О ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации»<sup>2</sup> и др.

В результате создания и внедрения ЦБД УИГ были обеспечены сокращение объемов ручного и, как следствие, общего объема труда по обработке информации при одновременном повышении ее полноты, достоверности и актуальности; повышение оперативности обработки информации; унификация нормативно-справочной и правовой информации, входных и выходных документов, описаний информационных объектов и правил задания и предоставления их реквизитов, что способствовало функционированию ЦБД УИГ как межведомственной информационной системы; повышение оперативности и полноты распределения и передачи организационно-распорядительной и нормативно-справочной информации между подразделениями разного уровня; повышение оперативности и полноты обмена информацией с внешними источниками: государственными органами власти и управления, а также органами власти субъектов Российской Федерации; обеспечение оперативного доступа пользователей к базам данных ЦБД УИГ непосредственно с рабочих мест пользователей; построение современной информационно-телекоммуникационной среды, обеспечивающей обмен данными при решении функциональных задач с гарантированным уровнем информационной безопасности.

Представляется, что для более эффективного использования учетов в сфере миграции целесообразно объединить различные виды учетов в единую систему. Интегрированная система предполагает установление множества корреляционных связей между объектами разных видов учетов.

На настоящий момент создание эффективной системы интегрированных учетов возможно только в виде автоматизированных систем, так как вручную возросшее количество существующих учетов вести практически невозможно.

Такие системы позволят качественно и оперативно решать задачи, стоящие перед поисковыми системами: в кратчайшие сроки про-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

<sup>2</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15.

изводить накопление, обновление, корректировку данных о лицах, предметах (включая следовую информацию, информацию об образцах для сравнительного исследования), поиск и выдачу информации по запросам.

В ряде государств уже создают автоматизированные интегрированные банки данных из образцов для сравнительного исследования, полученных у лиц, задержанных за совершение преступлений. Так, например, в Республике Беларусь в автоматизированной дактилоскопической идентификационной системе «Дакто–2000» имеется возможность параллельного ведения не только экспертно-криминалистических учетов, но и других видов криминалистической регистрации: «Пофамильный учет», «Видеоучет», «Паспортная система». При многократном увеличении объемов информации, которое произойдет в ходе слияния разных видов учетов в интегрированную систему, получение новой значимой информации возможно только в результате применения новейших информационных технологий.

Интегрированные системы, включающие комплекс различных видов учетов, только начали создаваться. Особенно ценными являются примеры успешного внедрения этих систем в практику. Так, например, в США уже с 1997 г. ведется создание интегрированной автоматизированной системы идентификации отпечатков пальцев рук (IAFIS).

Основная задача IAFIS – дать правоохранительным органам высококачественную систему идентификации и предоставить другие информационные услуги, гарантирующие представление полных и точных ответов на полученные ФБР электронным способом запросы об отпечатках пальцев рук.

У отечественных разработчиков (преимущественно для органов внутренних дел) имеются программы фиксации и формирования единой базы данных разных видов учетов. Однако они не являются поисковыми системами интегрированных учетов.

В настоящее время в сфере миграции назрела настоятельная необходимость разработки и внедрения автоматических информационных систем с интегрированными учетами, в которых будет накапливаться, систематизироваться и обрабатываться не однородная, а разнородная по своей природе информация о различных объектах учета в целях модернизации и совершенствования информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции. В связи с этим представляется, что основными сведениями, которые первоначально войдут в интегрированные учеты, станут

дактилоскопические, адресно-справочные и фото (габитоскопические).

Сегодня имеются весомые предпосылки объединения перечисленных учетов в интегрированную систему. Так, например, уже успешно функционируют автоматизированные дактилоскопические учеты органов внутренних дел, к которым практически присоединены (на примере АДИС «Папилон») автоматизированные габитоскопические учеты. А в ряде регионов Российской Федерации уже ведется геномная регистрация – идентификация человека по генам.

Кроме того, предпосылкой создания интегрированных учетов является решение вопросов административно-правового регулирования и организационно-методического обеспечения этого процесса.

Представляется, что правовой основой создания интегрированных учетов мог бы выступить разработанный и утвержденный приказ МВД России «О мерах по созданию и использованию интегрированных дактилоскопических, адресно-справочных, фото (габитоскопических) учетов подразделениями Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Таким образом, к современным системам федеральных учетов деятельности органов внутренних дел в сфере миграции относятся: Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), автоматизированная система «Российский паспорт» (АС «Российский паспорт»), Государственная система изготовления, оформления, контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП), а также центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства (АИС ЦБД УИГ) и др.

В сфере миграции назрела необходимость разработки и внедрения автоматических информационных систем с интегрированными учетами, в которых будет накапливаться, систематизироваться и обрабатываться разнородная по своей природе информация о различных объектах учета в целях модернизации и совершенствования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Эффективное использование информационных ресурсов, хранящихся в федеральных автоматизированных системах учетов, возможно при условии совершенствования информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти в области управления миграционными явлениями.

В качестве административно-правовой основы информационных систем с интегрированными учетами представляется целесообразным разработать нормативный правовой акт (например приказ МВД России) «О мерах по созданию и использованию интегрированных дактилоскопических, адресно-справочных, фото (габитоскопических) учетов подразделениями Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

## **§ 2.2. Организация деятельности подразделений по вопросам миграции по предоставлению государственных услуг**

Органы исполнительной власти осуществляют четыре базовые функции, одной из которых является «оказание государственных услуг». Оказание государственных услуг, как одна из базовых функций, заключается в предоставлении федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами<sup>1</sup>.

Рассматриваемая базовая функция – оказание государственных услуг, преимущественно в сфере миграции, представляется особенно значимой и актуальной для Российской Федерации, поскольку в настоящее время прослеживается четкая тенденция увеличения числа иностранных граждан, прибывающих в Россию, в частности трудовых или так называемых «экономических» мигрантов.

Особое внимание этой теме уделяется и на государственном уровне, в связи с чем в конце 2018 г. главой государства В. В. Путиным подписан указ, утвердивший новую Концепцию государственной миграционной политики до 2025 г.<sup>2</sup>

Повышение качества предоставляемых государственных услуг в сфере миграции является одной из приоритетных, преимущественных современных задач органов внутренних дел. В этом смысле предоставление государственных услуг в сфере миграции в электронной форме и выдача разрешительно-визовых документов в форме электронных документов, а не только на бумажных носителях представляется наиболее актуальной и своевременной, требующей научного и нормативно-правового развития и усовершенствования.

О необходимости избавления от лишней бюрократии в сфере государственных услуг заявил глава государства В. В. Путин, выступая с ежегодным посланием к Федеральному Собранию.

---

<sup>1</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

<sup>2</sup> Об утверждении Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

Актуальность и особую важность вопроса предоставления государственных услуг в сфере миграции выразил и первый заместитель министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции А. В. Горовой, подчеркнув, что «предоставление государственных услуг в сфере миграции – наш приоритет»<sup>1</sup>.

Современным структурным подразделением территориального органа МВД России на региональном уровне, который обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции правоприменительные функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, выступает подразделение по вопросам миграции<sup>2</sup>.

Обеспечение доступности и повышение качества государственных услуг гражданам является приоритетной задачей подразделений по вопросам миграции. В рамках ее исполнения на постоянной основе проводится мониторинг мнения населения посредством различных автоматизированных систем, таких как «Ваш контроль», «Федеральная государственная информационная система досудебного обжалования» и др.

На сегодняшний день подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России обеспечивают предоставление населению семнадцать государственных услуг, что является беспрецедентным.

Следует подчеркнуть, что это наибольшее количество государственных услуг, оказываемых органами внутренних дел в сфере миграции, среди них: оформление загранпаспорта, регистрационный учет, предоставление статуса вынужденного переселенца; оформление свидетельства участника Государственной программы переселения соотечественников, выдача паспорта гражданина Российской Федерации, выдача разрешения на временное проживание, выдача вида на жительство, предоставление адресно-справочной информации, осуществление миграционного учета, оформление приглашения на въезд в Российскую Федерацию, признание беженцем и предоставление временного убежища в РФ, оформление и выдача беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации; оформление, выдача, продление срока действия и восстановление визы; оформление разрешения на работу иностранным гражданам; оценка гражданами эффективности

---

<sup>1</sup> Электронный ресурс: <https://iz.ru/823121/>.

<sup>2</sup> Об утверждении Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне: приказ МВД России от 27.04.2016 № 214 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

деятельности руководителей подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России с учетом качества предоставления ими государственных услуг; трудовая деятельность различных категорий иностранных граждан в России; предоставление доступа сотрудниками органов государственной власти и организации к АС «Российский паспорт».

За текущий период пользователи высоко оценили качество предоставления государственных услуг подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Доля положительных оценок, оставленных пользователями, составила 97,9 % <sup>1</sup>.

Наибольшей популярностью среди граждан, обратившихся за предоставлением государственных услуг, явились госуслуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверения личности гражданина Российской Федерации за пределами РФ (далее – заграничных паспортов), содержащих как электронный носитель информации, так и с 5-летним сроком действия. А также предоставление госуслуги по выдаче, замене паспорта гражданина РФ, удостоверения личности гражданина РФ на территории России (далее – внутренний паспорт).

Положительные тенденции подразделения по вопросам миграции отмечают при предоставлении госуслуги по миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства. В этом направлении одновременно проводится эффективная работа сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по установлению фактов фиктивной регистрации или фиктивной постановки на миграционный учет.

По данным ГУВМ МВД России, за 2018 г. в целом по России показатель снятых с миграционного учета, при установлении факта фиктивной регистрации или фиктивной постановки на миграционный учет, граждан вырос почти в 4 раза (27,7 тыс.; АППГ – 7,0 тыс.) <sup>2</sup>.

Повышенный интерес граждане проявляют к предоставлению такой государственной услуге, как оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию. Введение практики оформления приглашений в форме электронного документа позволяет исключить возможность подделки приглашений, так как информация об оформленных приглашениях незамедлительно, в режиме реального времени, передается в консульские учреждения и дипломатические представительства Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Статистические данные ГУВМ МВД России за 2019 г.

<sup>2</sup> Статистические сведения ГУВМ МВД России за 2018 г.

В 2017 г. начал свою реализацию проект по выдаче электронных виз на территории Дальнего Востока, в 2019 г. успешно прошла реализация проекта по выдаче электронных виз на территории Калининградской области, и с 1 октября 2019 г. электронные визы стали выдаваться в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

В первые дни было получено свыше 2 000 заявок от граждан на оформление электронной визы в рассматриваемый субъект Российской Федерации.

В целом порядок оформления визы в форме электронного документа успешно себя зарекомендовал и в перспективе будет распространен не на отдельные субъекты нашей страны, как это было реализовано на примере Дальнего Востока, Калининграда, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, а на все регионы Российской Федерации.

Помимо виз популярностью электронных форм документов пользуются и приглашения. Так, например, по данным ГУВМ МВД России, в прошлом году в форме электронного документа оформлено свыше 255,9 приглашений, что составило 66,1 % от общего числа оформленных приглашений. Лидером по количеству оформленных приглашений в форме электронного документа являются г. Москва (41,7 % от общего числа приглашенных), Санкт-Петербург и Ленинградская область (6,2 %), Приморский край (5,2 %), Московская область (4,7 %), Республика Татарстан (3,2 %) <sup>1</sup>.

Еще одной государственной услугой, оказываемой подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России, стала госуслуга по выдаче иностранным гражданам и лиц без гражданства разрешения на временное проживание в нашей стране.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию избирать место своего проживания вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание. Институт временного проживания введен в Российской Федерации в 2002 г. Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и справедливо рассматривается законодателем как один из этапов получения иностранным гражданином статуса постоянно проживающего в Российской Федерации <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Статистические данные ГУВМ МВД России за 2018 г.

<sup>2</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

Разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года, продление разрешения на временное проживание законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Результатом предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на временное проживание является выдача иностранному гражданину разрешения либо отказ в выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание. В этой связи необходимо отметить, что разрешение на временное проживание в форме электронного документа не выдается.

В сфере внешней трудовой миграции органами внутренних дел предоставляется государственная услуга по оформлению разрешения на работу иностранным гражданам.

Порядок осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами регламентирован Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Значительный вклад в повышение уровня качества предоставления государственных услуг в сфере миграции в части осуществления полномочий в процессе предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов вносят уполномоченные организации.

В настоящее время уполномоченные организации функционируют в 57 субъектах Российской Федерации, из которых в 36 субъектах Российской Федерации уполномоченной организацией является Федеральное государственное унитарное предприятие «Паспортно-визовый сервис» МВД России. В 21 субъекте Российской Федерации определены иные хозяйствующие субъекты как

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

в форме коммерческих организаций, так и государственных бюджетных (казенных) учреждений.

Еще одной не менее актуальной государственной услугой, предоставляемой органами внутренних дел в сфере миграции, является государственная услуга по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Участие в Государственной программе вправе принять соотечественники, проживающие за рубежом, постоянно или временно проживающие в Российской Федерации на законном основании либо прибывшие на территорию нашей страны в экстренном массовом порядке, признанные беженцами на территории России или получившие на нашей территории временное убежище.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» соотечественниками признаются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии<sup>1</sup>.

Признание своей принадлежности к соотечественникам иными вышеуказанными лицами является актом их самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружеских отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с Российским государством.

Координатором Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, признано МВД России. Представленная госпрограмма направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов, создание дополнительных мер, направленных на стабилизацию численности

---

<sup>1</sup> О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24.05.1994 № 99-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

населения Российской Федерации, в первую очередь на территориях, стратегически важных для России. Содействие добровольному переселению соотечественников является одним из направлений решения демографической проблемы нашей страны. На сегодняшний день Государственная программа реализуется в шестидесяти шести регионах России.

Таким образом, учитывая большое количество государственных услуг, предоставляемых подразделениями по вопросам миграции, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о возможности передачи полномочий по предоставлению отдельных государственных услуг, касающихся внешней трудовой миграции, например в федеральное министерство, которое осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию трудовой сферы.

### **§ 2.3. Организационно-правовые основы противодействия нежелательной миграции в Российской Федерации**

Современное законодательство в сфере миграции насчитывает свыше трехсот нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения иностранных граждан или лиц без гражданства в той или иной области. Это касается не только иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, но и той категории иностранцев, которые законно пребывают в нашей стране, но их нахождение при этом является нежелательным.

Так, например, в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года<sup>1</sup> указывается об усилении пограничного контроля и создании информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории Российской Федерации является нежелательным. В данном документе стратегического планирования формируется информационная система учета иностранных граждан, пребывание которых на территории Российской Федерации является нежелательным, вместе с тем отсутствуют превентивные организационно-правовые механизмы предотвращения внешних нежелательных миграционных потоков россиян, вовлекаемых в международную экстремистскую деятельность.

---

<sup>1</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Современная Концепция государственной миграционной политики, утвержденная Указом Президента в 2018 г., также не включает в себя употребления понятия нежелательной миграции.

В этой связи, по мнению специалистов в сфере миграции<sup>1</sup>, которое поддерживается нами в данном учебном пособии, представляется целесообразным дополнить текст новой Концепции отдельной задачей государственной миграционной политики.

В качестве участников нежелательных миграционных потоков следует также рассматривать эмиграцию отдельных категорий граждан (ученые, специалисты, бизнесмены), а также внутреннюю миграцию в крупные города из сельской местности, отдельные регионы с избыточным населением. Соблюдение принципа сбалансированности системы стратегического планирования в сфере миграции, взаимно учитывающего единые цели и задачи социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, предполагает выбор способов и методов достижения этих целей. Одновременно соответствующий выбор должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования, что включает принцип результативности и эффективности стратегического планирования в переселенческой (миграционной) сфере<sup>2</sup>.

В правительственном акте Российской Федерации<sup>3</sup> начиная с 1993 г., утвержден типовой проект Соглашения, в котором в обязательном порядке в одной из статей Соглашения задекларировано «право каждого из государств не допускать въезда на свою территорию лиц, являющихся нежелательными, а также прекращать пребывание на ней граждан другого государства». При этом понятие «нежелательности пребывания» такого лица никак не комментируется и конкретного определения не дается.

За период времени принятия указанного правительственного акта компетентными органами Российской Федерации подписано свыше двух десятков типовых соглашений между Правительством Российской Федерации с одной стороны, и Правительствами

---

<sup>1</sup> Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8–14.

<sup>2</sup> Сандугей А. Н. О принципиальных основах стратегического планирования в сфере миграции // Миграционное право. 2017. № 1. С. 8–14.

<sup>3</sup> О заключении с иностранными государствами межправительственных соглашений по визовым вопросам: постановление правительства РФ от 19 марта 1993 г. № 239 (ред. от 14.10.2016) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

иностранных государств – с другой, среди которых Федеративная Республика Бразилия, Израиль, Венесуэлла (2008), Республика Никарагуа (2009), Китайская Народная Республика (2013), Республика Науру (2014), Республика Сельшейские Острова (2015), Республика Вануату (2016), Независимое государство Самоа (2017), Республика Куба (2018), Алжирская народная Демократическая Республика (2019), Содружество Доминики (2019) и др.

Нежелательность пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории нашей страны является одним из самых суровых видов ограничений въезда. В соответствии с действующим законодательством принять решение либо распоряжение о признании пребывания (проживания) иностранного гражданина нежелательным на территории Российской Федерации вправе целый ряд государственных органов. Преимущественно это право применяют на практике МВД России, ФСБ России, Минюст России, Роспотребнадзор и т. д., при этом каждый из них действует в пределах своей компетенции.

Апеллируя к таким понятиям, как «желательность» и «нежелательность» необходимо изучить этимологию данных определений, существенно уточнив их значение. Применительно к вышеуказанной тематике в данной статье под термином «желательность» понимается потребность, надобность, необходимость, целесообразность, а понятие «нежелательность» трактуется как бесполезность, неоправданность, вредность. Относительно определения понятия нежелательного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, следует понимать, что в данном случае речь идет как минимум о неоправданном пребывании иностранного гражданина или лица без гражданства на территории нашей страны, присутствие которого рассматривается не целесообразным и принесет скорее вред, чем пользу.

В определенных случаях присутствие иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации может не одобряться обществом или государственными органами. Причины могут быть абсолютно разные – от политических до морально-этических и правовых (юридических), в таком случае нежелательное пребывание иностранных граждан или лиц без гражданства на территории нашего государства пресекается при помощи особых, установленных законно мер. В этой связи необходимо наличие четких критериев, которые бы определяли факт нежелательного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства, и какие меры при этом необходимо предпринять.

Государство применяет различные меры по ограничению иностранных граждан и лиц без гражданства, защищая права и законные интересы своих граждан, а также конституционный строй своей страны. В этой связи отдельные категории иностранных граждан и лиц без гражданства подпадают под определенные санкции. К ним относятся следующие: граждане, которые находятся на территории России, не имея на то законных оснований; граждане, которые находятся на территории нашей страны на законных основаниях, но представляют собой угрозу здоровью населения, общественной безопасности или общественному порядку; граждане, которые уже ранее имели ограничения во въезде на территорию нашего государства. Перечисленные категории равнозначно ограничиваются в посещении территории Российской Федерации.

В целях реализации ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>1</sup> иностранный гражданин, въехавший на территорию Российской Федерации с нарушением установленных правил, либо не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание/проживание в Российской Федерации, либо утративший такие документы или уклоняющийся от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания/проживания в Российской Федерации, а равно нарушивший правила транзитного проезда через территорию нашего государства, является незаконно находящимся на территории Российской Федерации и несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, в случае если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Законом предусмотрены исключительные случаи, однако в данном пособии на них мы останавливаться не будем.

В случае отказа иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности

---

<sup>1</sup> О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 11.10.2018) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

пребывания (проживания) в Российской Федерации в связи с наличием у указанного иностранного гражданина или лица без гражданства инфекционного заболевания, представляющего опасность для окружающих, проходить лечение в Российской Федерации и выезда в целях прохождения лечения в другое государство, действие такого решения может быть приостановлено.

Порядок принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в России, как и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такое решение, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в России является основанием для последующего отказа во въезде на территорию Российской Федерации.

Въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации, не допускается, помимо исключительных случаев.

Решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации может быть принято в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации; в отношении лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию; в случае если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Физические и юридические лица, содействующие иностранному гражданину или лицу без гражданства в незаконном въезде и незаконном выезде из Российской Федерации, а также незаконном пребывании/проживании, в отношении которых федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции принято решение о нежелательности пребывания либо о запрете въезда, также несут ответственность в соответствии с действующим российским законодательством.

При наличии оснований, предусмотренных ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>1</sup>, в отношении иностранного гражданина или

---

<sup>1</sup> Там же.

лица без гражданства компетентными органами может быть вынесено решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

При наличии законных оснований, предусмотренных ст. 27 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства выносится решение о неразрешении въезда на территорию нашей страны.

В случае принятия решения о неразрешении въезда в Россию одновременно в отношении нескольких иностранных граждан или лиц без гражданства такие решения могут быть оформлены путем составления единого документа с указанием фамилии, имени, отчества, гражданства (подданства) и иных установочных данных каждого иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято такое решение, а также реквизитов документов, удостоверяющих личность иностранных граждан или лиц без гражданства и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве.

При этом порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию и перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такие решения, относятся к компетенции Правительства РФ.

Действующим законодательством установлено, что в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории нашей страны, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае если пребывание/проживание иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания/проживания данного лица на территории нашего государства.

Иностранец или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию или решение о нежелательности пребывания/проживания в России, обязаны выехать из Российской Федерации в законном порядке. Иностранцы или лица без гражданства, не покинувшие территорию России в установленный законом срок, подлежат депортации.

Депортация иностранного гражданина или лица без гражданства, в отношении которых принято решение о неразрешении въезда

в Российскую Федерацию или решение о нежелательности пребывания/проживания в Российской Федерации, осуществляется компетентными органами исполнительной власти в сфере внутренних дел. Следует особо подчеркнуть, что решение о нежелательности пребывания/проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является законным основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

Въезд на территорию России указанной категории иностранных граждан, в отношении которых принято решение о нежелательности их пребывания/проживания в Российской Федерации, не допускается, за исключением случая, если указанный иностранный гражданин или лицо без гражданства передается иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии. О принятии решения о въезде иностранный гражданин или лицо без гражданства уведомляются лично. Срок ограничения на въезд может варьироваться от нескольких месяцев до десяти лет.

Вместе с тем решение о нежелательности присутствия иностранного гражданина или лица без гражданства на территории нашей страны не является перманентным, есть законные основания для его отмены, если на то имеются объективные причины. Среди оснований, которые могут способствовать процедуре аннулирования вышеуказанных ограничений, можно перечислить следующие: наличие родителей, детей, супругов на территории России, выданные или находящиеся в процессе оформления вид на жительство или разрешение на временное проживание, обучение на дневной форме в аккредитованном вузе страны, наличие патента или разрешения на осуществление трудовой деятельности, необходимость лечения в одном из медицинских учреждений страны. Каждый исключительный случай регламентирован законодательством, однако при этом необходимо доказать каждый из действительных пунктов. В случае успешного подтверждения иностранному гражданину или лицу без гражданства вновь будет разрешен въезд на территорию нашей страны. Однако подавать заявление на пересмотр решения необходимо в установленный законом срок, не позднее чем через три месяца после уведомления о необходимости покинуть территорию страны.

Таким образом, можно сделать вывод, что в современном законодательстве все чаще встречается выражение «нежелательного пребывания» иностранных граждан, пребывающих на территории нашей страны. К данной категории иностранных граждан и лиц без гражданства правоохранительные органы Российской Федерации

не без оснований проявляют повышенный интерес. В настоящее время формируется понимание «нежелательного пребывания» иностранного гражданина на территории Российской Федерации», при этом отсутствует определение понятия «нежелательная миграция».

В этой связи представляется необходимым усовершенствовать понятийно-категориальный аппарат, сформулировав определение нежелательной миграции. Логическим выводом может служить следующая характеристика нежелательной миграции, под которой понимается перемещение боевиков ДАИШ (ИГИЛ) (запрещена в РФ) под видом беженцев из стран Арабского Востока, Северной Африки и т. д., в которых США, под предлогом навязывания демократических режимов, были инициированы цветные революции, целью которых является свержение легитимно избранного руководства (захват власти). При этом боевики под видом беженцев проникают в Европу для тех же целей – проведение террористических операций и свержение власти как в странах ЕС, так и на постсоветском пространстве стран – участников ОДКБ.

В интересах создания эффективной системы защиты населения, личности, обеспечения общественного согласия, устойчивого развития государства необходимо разрабатывать эффективные механизмы взаимодействия власти с институтами гражданского общества в превентивизации рисков и урегулировании кризисных ситуаций, возникающих в ходе миграционных процессов.

Обеспечение национальных интересов государства и согласия принимающего общества актуализирует задачу минимизации нежелательной миграции и максимизации желательной миграции<sup>1</sup>. Добиться наибольшего целевого значения желательной миграции позволяет организованное государством и его правовыми институтами перемещение людей, которое предлагается трактовать как деятельность органов государственной власти и управления, направленная на оформление разрешительных документов для въезда/выезда, пребывания/ проживания мигрантов на территории Российской Федерации, мотивация людей к перемещению, государственный контроль и надзор, оказание государственных услуг.

---

<sup>1</sup> Желательная миграция – это законное, отвечающее социально-демографическим, экономическим потребностям и социокультурным особенностям регионов Российской Федерации перемещение людей, организованное принимающим государством или его административно-территориальным образованием // См. Экспертный научно-практический доклад по теме: Миграционные риски для России: краткосрочные и среднесрочные прогнозы. Финансовый университет при правительстве Российской Федерации. М., 2016.

В нашей стране существует совокупность механизмов противодействия незаконной миграции. Среди которых можно перечислить и проведение оперативно-профилактических мероприятий (далее ОПМ), и специальных мероприятий по противодействию незаконной миграции граждан третьих стран (к примеру, «Нелегал-2018», «Нелегал-2019» и др.), а также проведение ОПМ, направленных на выявление и пресечение каналов незаконной миграции и их организаторов, нарушений миграционного законодательства (в т. ч. при следовании транспортными средствами междугородного сообщения; например, ОПМ «Регион-Магистраль»); проводится политика по заключению международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и их реализации, которых заключено уже свыше трех десятков; государственная дактилоскопическая регистрация, выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов и др.

При этом организационно-правовых механизмов противодействия нежелательной миграции на сегодняшний день недостаточно, что подчеркивает актуальность и востребованность рассматриваемой тематики.

## **Контрольные вопросы**

1. Какими нормативным правовым актами регламентирована деятельность Главного управления по вопросам миграции МВД России и подразделений по вопросам миграции?

2. Какие виды учетов в сфере миграции можете перечислить?

3. Что понимается под государственной деятельностью по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства?

4. С какой целью создан Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства и каким нормативным правовым актом утверждено Положение о его создании?

5. Перечислите органы государственной власти, являющиеся поставщиками сведений для ГИСМУ.

6. Какими нормативными правовыми актами регулируются отношения при осуществлении перемещений иностранными гражданами и лицами без гражданства, связанные с их въездом, выездом и др.?

7. Сколько государственных услуг предоставляют гражданам подразделения по вопросам миграции?

8. Назовите наиболее популярные государственные услуги, предоставляемые гражданам подразделениями по вопросам миграции.

9. Что является результатом предоставления государственной услуги по выдаче разрешения на временное проживание?

10. Какие организации вносят существенный вклад в части осуществления полномочий в процессе предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов?

11. Что понимаете под термином «нежелательная миграция»?

## Заключение

В Российской Федерации создана законодательная основа для урегулирования системы правоотношений всех органов, учреждений и организаций в сфере миграции с учетом региональных возможностей и особенностей.

Высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивное использование гражданами, общественными организациями, органами исполнительной власти; внедрение в государственном масштабе систем электронного документооборота, перевод в электронный вид государственной учетной деятельности, а также развитие специальных информационных систем обслуживания запросов населения и организаций оказывают значительное влияние, развивая и совершенствуя информационное обеспечение деятельности государственных органов, в том числе и органов внутренних дел.

Эти реалии выдвигают на первый план необходимость переосмысления места и роли миграционной структуры в цифровом обществе, изучения возможностей их интеграции в информационную сферу, создания единой информационной миграционной среды (системы), состоящей из информационных пространств территориальных органов и подразделений по вопросам миграции МВД России.

Информация, информационные ресурсы, используемые органами внутренних дел в сфере миграции, с каждым днем играют все большую роль в деятельности всех государственных органов, и как следствие, развиваются, усложняются общественные отношения в данной сфере.

Приходится констатировать, что сегодня наметилось некоторое отставание нормативного правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции от реальных миграционных процессов. Существующие нормативные правовые акты, как правило, лишь в общем порядке регламентируют данные вопросы. Следовательно, развитие правового регулирования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции является первостепенной задачей.

Под административно-правовым регулированием информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции понимается совокупность административно-правовых и процессуальных норм, которые регулируют общественные отно-

нения в ходе реализации органами государственной власти управленческих функций в сфере миграции.

Для России характерно развитие институтов рынка труда, рост занятости и эффективность использования труда за счет повышения территориальной мобильности трудовых ресурсов.

В этой связи представляется целесообразным содействовать внутренней трудовой миграции, включая совершенствование системы предоставления государственной поддержки гражданам и членам семей, переселяющихся с целью работы в другие регионы с дефицитом рабочей силы, включая компенсацию затрат на переезд и обустройство.

Для большей части населения прямое воздействие на нее невозможно. С другой стороны, можно создавать условия, в которых этот процесс может развиваться.

Государственное администрирование в сфере миграции представляет собой правоприменительную деятельность федеральных органов исполнительной власти по реализации своих полномочий, ориентированных на обеспечение миграционных процессов, а также исполнение ими политических установок (документов государственного стратегического планирования) ненормативного характера, относящихся к вопросам миграции населения.

В современных условиях информационное обеспечение должно осуществляться на основе компьютерных средств (оргтехники и комплектующих) ввода, обработки и хранения уже интегрированной информации, организованных в соответствии со спецификой возложенных на них задач: автоматических информационно-поисковых систем (АИПС), баз данных (БД), автоматизированных банков данных (АБД), систем управления базами данных (СУБД), справочных систем и т. д. – при условии обеспечения доступа к накопленной в них информации в масштабе реального времени.

Сущность информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции заключается в том, что в современных условиях, помимо собственных интегрированных информационных систем, миграционным подразделениям должен стать возможен доступ к использованию информационных ресурсов, собранных и организованных другими государственными органами, ведомствами, а также предприятиями и организациями, поскольку количество таких ресурсов постоянно возрастает.

Основные изменения форм и видов документов, удостоверяющих личность гражданина, нашли свое отражение в авторской периодизации развития информационного обеспечения деятельности полномочных органов Российского государства в сфере миграции,

состоящей из пяти этапов: первый – «рукописный» (945–1803 гг.), второй – «печатный» (1803–1917 гг.), третий – «идентификационный» (1917–1932 гг.), четвертый – «смешанный» (1932–2002 гг.), пятый – «автоматизированный» (2002 г. – по настоящее время), в основу которой положены два критерия: 1) наличие нормативного правового акта, регламентирующего механизм осуществления паспортно-визовой деятельности в исследуемой сфере, и 2) состояние технических возможностей для реализации задач в области миграции.

Несмотря на то, что информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел в сфере миграции осуществляется разными субъектами и в разных правовых режимах, оно преследует единую цель – предоставить субъектам необходимую информацию для решения стоящих задач и выполнения возможных функций.

К современным системам федеральных учетов органов внутренних дел в сфере миграции относятся: Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), автоматизированная система «Российский паспорт» (АС «Российский паспорт»), Государственная система изготовления оформления контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП), а также Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства (АИС ЦБД УИГ) и др.

В сфере миграции назрела необходимость разработки и внедрения автоматических информационных систем с интегрированными учетами, в которых будет накапливаться, систематизироваться и обрабатываться не однородная, а разнородная по своей природе информация о различных объектах учета, в целях модернизации информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России.

К числу наиболее важных технических средств, используемых в деятельности МВД России, должны относиться информационные системы с эффективной сетью связи.

Представляется, что это в значительной степени способствует улучшению информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, что является основным направлением его совершенствования.

Компьютеризация информационного обеспечения в деятельности МВД России стала насущной потребностью. Необходимо восполнить правовой пробел в современном законодательстве, разработав и приняв нормативный правовой акт (например постановление Правительства РФ), регулирующий вопросы информационного взаимодействия и обмена информационными ресурсами меж-

ду МВД России и федеральными органами исполнительной власти в целях противодействия незаконной и нежелательной миграции на территории Российской Федерации.

Учитывая современное состояние миграции, представляется необходимым разработать и принять Федеральный закон «О нежелательной миграции в Российской Федерации», в котором должны быть развиты положения «Концепции информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции».

Сформулированные предложения по совершенствованию административно-правового регулирования информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции могут быть применены в правотворческой деятельности федеральных органов государственной власти и правоприменительной деятельности подразделений органов внутренних дел.

В целом административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции представляют собой комплексное, самостоятельное явление, изучение которого окажет содействие уполномоченным органам в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

## Литература

### I. Нормативные правовые акты и официальные документы

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Рос. газ. № 67. 1995. 5 апр.

3. Декларация ООН о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принята 13.12.1985 // Действующее международное право. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. Т. 1. С. 255–259.

4. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 01.08.1975 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 33.

5. Международный пакт о гражданских и политических правах, подписан 16.12.1966 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

6. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1) Ст. 1.

8. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

9. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

10. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

11. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

12. О персональных данных: Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.) Ст. 3451.

13. О полиции: Федеральный Закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

14. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

15. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (действующая редакция) // Рос. газ. 1993. № 152. 10 авг.

16. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

17. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

18. О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных: Федеральный закон от 19.12.2005 № 160-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 52 (1 ч.). Ст. 5573.

19. О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

20. О Концепции правовой информатизации России: Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 966 (действующая редакция) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

21. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (Ч. V). Ст. 7614.

22. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.03.1997 № 232 // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

23. Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня кри-

тических технологий Российской Федерации: Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899 (в ред. от 16.12.2015) // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.

24. О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (в ред. от 27.09.2016) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

25. О президентских программах по правовой информатизации: Указ Президента РФ от 04.08.1995. № 808 // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3289.

26. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

27. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

28. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

29. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/>.

30. Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 (в ред. от 07.07.2016) // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

31. Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: постановление Правительства РФ от 06.04.2005 № 186 (в ред. от 07.12.2011) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1348.

32. Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (в ред. от 26.04.2016) // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

33. О государственной информационной системе миграционного учета: постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 // СЗ РФ. 2007. № 8. Ст. 1012.

34. О миграционной карте: постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 (в ред. от 06.05.2006) // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.

35. О создании общегосударственной автоматизированной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов новых образцов: постановление Правительства РФ от 10.08.1993 № 770 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 34. Ст. 3260.

36. О создании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15.11.2002. № 1606-р // СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4694.

37. О Концепции создания Государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.03.2005 № 277-р // СЗ РФ. 2005. № 12. Ст. 1068.

38. О ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации: приказ МВД России № 148, МИД России № 2562, ФСБ России № 98, Минэкономразвития России № 62, Мининформсвязи России № 25 от 10.03.2006 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 15.

39. О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета: приказ МВД России № 179, МИД России № 2619, Минкомсвязи России № 30, ФСБ России № 69, ФНС России № ММ-7-6/100 от 02.03.2009 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 18.

40. О реализации государственной политики по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 02.07.2004 № 735-КЗ // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2004. № 19 (90). Ч. 1. Ст. 44.

## **II. Монографии и статьи**

41. *Афанасьев В. Г.* Социальная информация и управление обществом. М.: Юрист, 2013. 408 с.

42. *Басецкий И. И.* Организованная преступность: монография. 2-е изд., испр. и доп. / И. И. Басецкий, Н. А. Легенченко. Минск: Акад. Респ. Беларусь, 2002. 551 с.

43. *Бедняков Д. И.* Непроцессуальная информация и расследование преступлений. М.: Юрид. лит., 1991. 206 с.

44. *Босхолов С. С.* Основы уголовной политики. Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. М.: ЮрИнфор, 1999. 293 с.

45. *Быстрова Ю. В.* Концептуальные основы взаимодействия субъектов в обеспечении экономической безопасности государства // Юридический мир. 2011. № 6. С. 15–16.

46. *Волох В. А.* Проблемы управления миграционными процессами на современном этапе // Вопросы деятельности Федеральной миграционной службы: материалы научно-методических сборов и научно-практической конференции / сост. Е. В. Дремова, Е. В. Заветкина, Н. В. Бойко. Домодедово, 2007. Вып. 16. 243 с.

47. *Воронина Т. Н., Сандугей А. Н.* Профилактика правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства: лекция. М.: ВНИИ МВД РФ, 2008. 30 с.

48. *Воскресенский Г. М.* Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. 97 с.

49. *Воскресенский Г. М.* Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. М.: Академия МВД СССР, 1985. 123 с.

50. *Глушенко Г. И.* Перспективы встраивания миграционной политики в стратегию экономического развития России // Вопросы статистики. 2008. № 7. С. 20–34.

51. *Дмитрин В. Б.* Актуальные проблемы взаимодействия подразделений органов внутренних дел и внутренних войск в борьбе с преступностью // Актуальные проблемы теории и практики взаимодействия подразделений органов внутренних дел в борьбе с преступностью: материалы межвузовской научно-практической конференции (27 ноября 1997 г.). Челябинск, 1998. С. 14–15.

52. *Доля Е. А.* Использование в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности. М.: Спарк, 1996. 111 с.

53. *Жалинский А. Э., Костицкий М. В.* Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов: Вища школа, 1980. 210 с.

54. *Желудкова Т. И.* Деятельность советской милиции по охране общественного порядка: лекция. М.: Академия МВД СССР, 1979. 49 с.

55. *Желудкова Т. И., Хоботов А. Н.* Из истории становления и развития паспортной системы в СССР (октябрь 1917–1974 гг.):

учебно-методические материалы. М.: Академия МВД СССР, 1990. 98 с.

56. *Загорный А. В.* Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. М.: Академия МВД СССР, 1981. 68 с.

57. *Зимин О. В., Быстрова Ю. В.* Современная парадигма понятия легализация (отмывание) преступных доходов: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2009. 136 с.

58. Информационное обеспечение управления органами внутренних дел / под ред. В. А. Минаева. М.: Академия МВД РФ, 1996. 298 с.

59. *Иотова Л.* Об оптимальности и оптимизации информации / Научное управление обществом. М., 1971. Вып. 5. 298 с.

60. *Касьянов М. А.* Информационное обеспечение органов внутренних дел и некоторые направления его совершенствования на базе новых информационных технологий // Современные проблемы применения новых технологий в раскрытии и расследовании преступлений: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Калининград, 2006. С. 97–102.

61. *Козлов В. Ф.* К вопросу о миграционном учете в пограничной зоне // Российская юстиция. М.: Юрист, 2008. № 12. С. 27–30.

62. Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова (28–30 марта 2012 г.) / С. А. Авакьян, Д. С. Агапов, Н. И. Акуев и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

63. *Обидин В. С.* Актуальные вопросы совершенствования информационного обеспечения деятельности службы виз и регистраций // Проблемы информационного обеспечения органов внутренних дел: сборник. М.: Академия МВД СССР, 1981. С. 76–88.

64. *Овчинский А. С.* Правоохранительные инфотехнологии. М.: Норма, 2009. 144 с.

65. *Орлов Е. И.* Информатизация высших органов государственной власти. М.: Информиздат, 2007. 154 с.

66. *Орлов Е. И.* Информатизация Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза // Информационные ресурсы России. Саратов, 2005. № 6. С. 34–37.

67. *Полевой Н. С.* Математизация и автоматизация правовых информационных систем как тенденция их развития и одно из средств оптимизации функционирования // Правовая информатика и кибернетика. М.: Юрид. лит., 1993. 398 с.

68. *Сандугей А. Н.* Проблемы формирования и реализации миграционной политики в Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2008. 214 с.

69. *Сандугей А. Н.* Государственное администрирование в сфере миграции (проблемы теории и правового регулирования): монография. А. Н. Сандугей. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018. 260 с.

70. Проблемы формирования и реализации миграционной политики в Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2008. 214 с.

71. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934 гг.) / сост. И. В. Соколов, Н. В. Дементьев, Н. И. Яковлев. М.: Высшая школа МВД СССР, 1957. 279 с.

72. *Спектор Е. И.* Паспортно-визовый режим: правовое регулирование // Журнал российского права. М.: Норма, 2001. № 3. С. 96–107.

73. *Степанов М. Г.* Обеспечение деятельности органов внутренних дел информацией. Организационно-технические, математические и правовые аспекты информатизации деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления. М.: Академия управления МВД России, 2001. С 14–17.

74. *Степанов М. Г.* Создание баз данных в органах внутренних дел. Современные информационные технологии в деятельности органов внутренних дел // Труды Академии МВД России. М.: изд-во Академии МВД России, 1992. С. 28–31.

75. *Столярова З. Н.* Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы России: монография. М.: ЦНТБ пищевой промышленности, 2015. 116 с.

76. *Столярова З. Н.* Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции: монография / З. Н. Столярова. М.: Абсолют-Принт, 2018. 200 с.

77. *Усманов Р. А.* Теория и практика использования криминалистической информации в процессе раскрытия и расследования преступлений: монография. Челябинск: изд-во Челябинского юрид. ин-та МВД России, 2006. 232 с.

78. *Устинович Е. С.* Информационная деятельность как функция федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Российская юстиция. М.: Юрист, 2010. № 4. 124 с.

### III. Диссертации и авторефераты

79. *Воробьева О. Д.* Методологические проблемы разработки и реализации государственной миграционной политики: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. 348 с.

80. *Воронов А. М.* Общественная безопасность (административные и информационно-правовые проблемы обеспечения): дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. 426 с.

81. *Вострокнутова О. Ю.* Институт миграции в административном праве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 24 с.

82. *Галеев С. А.* Административно-правовые отношения в обеспечении права граждан на информацию: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 23 с.

83. *Голубовский В. Ю.* Теория и практика информационного обеспечения оперативно-розыскной деятельности подразделений криминальной милиции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001. 50 с.

84. *Звягинцев Р. В.* Информационное обеспечение деятельности подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 196 с.

85. *Зимин В. М.* Административно-правовая организация информационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2004. 178 с.

86. *Иванова Л. В.* Институт паспортно-регистрационного и миграционного учета граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 211 с.

87. *Ищенко П. П.* Информационное обеспечение следственной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 202 с.

88. *Кардашова И. Б.* Правовые и организационные основы деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. 212 с.

89. *Лихолет Е. Н.* Административно-правовая организация механизма управления миграционными процессами в дальневосточном регионе: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 183 с.

90. *Музыченко П. Б.* Административно-правовая информатология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2002. 180 с.

91. *Овчинникова Т. А.* Информационное обеспечение деятельности Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 189 с.

92. *Орешина Н. И.* Административно-правовое регулирование противодействия незаконной миграции в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 217 с.

93. *Павлинов А. А.* Административно-правовая организация режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в России: по материалам ДВФО: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2005. 229 с.

94. *Прудникова Т. А.* Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 457 с.

95. *Редкоус В. М.* Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 431 с.

96. *Сандугей А. Н.* Преступность иностранных граждан и ее предупреждение органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 146 с.

97. *Сапелкина В. В.* Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 15 с.

98. *Солдатов А. П.* Проблемы административной ответственности юридических лиц: дис. ... докт. юрид. наук / А. П. Солдатов. Краснодар, 2000. 346 с.

99. *Степенко А. В.* Административно-правовые средства обеспечения специального правового режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 275 с.

100. *Столярова З. Н.* Административно-правовое регулирование информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 196 с.

101. *Ускова А. С.* Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 195 с.

#### **IV. Учебники и учебные пособия**

102. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М.: Юрайт, 2014. 521 с.

103. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: курс лекций / В. С. Обидин, И. В. Деягин, А. С. Ускова. М.: Академия управления МВД России, 2012. 93 с.

104. *Басков В. И.* Оперативно-розыскная деятельность: учебно-методическое пособие. М.: Бек, 1997. 198 с.
105. Информационное право: учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. М.: Инфра-М, 2010. 496 с.
106. Информационные технологии управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. В. А. Минаева. М.: Академия управления МВД России, 1997. 704 с.
107. История органов внутренних дел: учебник / под ред. Р. С. Мулукаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Академия управления МВД России, 2015. 324 с.
108. *Корабельникова Ю.Л.* Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с органами исполнительной власти: учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2010.
109. Оказание государственных услуг (функций) в электронном виде и реализация Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства: учебное пособие / под ред. В. В. Гордиенко и М. Л. Тюркина; научн. ред. В. Б. Коробов. М.: Академия управления МВД России, 2012. 174 с.
110. Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / В. М. Капицын, И. Н. Барциц, К. О. Ромодановский, М. Л. Тюркин и др. М.: Институт научных исследований и информации, 2010. 478 с.
111. Правовое положение полиции МВД России: учебник / под ред. Ф. П. Васильева. М.: Юнити-Дана, 2014. 815 с.
112. Правовые и организационные основы деятельности ФМС России: учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова. М.: Юнити, 2012. 215 с.
113. Противодействие незаконной миграции: альбом схем / В. С. Обидин, В. О. Тулев. М.: Академия управления МВД России, 2012. 119 с.
114. *Расолов И. М.* Информационное право: учебное пособие. М.: Норма, 2010. 352 с.
115. *Синилов Г. К., Лашин Г. А.* Оперативно-поисковая информационная система с применением машин: учебное пособие. М.: Знание, 1970. 189 с.

## **У. Словари, энциклопедии и стандарты**

116. *Бачинин В. А.* Философия: Энциклопедический словарь. СПб.: Изд-во В. А. Михайлова, 2005. 287 с.
117. Большая Советская энциклопедия. 3-е изд. М., 1972. Т. 10. 632 с.

118. ГОСТ Р 50922-2006. Национальный стандарт Российской Федерации. Защита информации. Основные термины и определения. – М.: Стандартинформ, 2008.

119. ГОСТ Р 7.0.11-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Диссертация и автореферат диссертации. Структура и правила оформления. М.: Стандартинформ, 2012.

120. *Елсуков А. Н. Манаев О. Т.* Социологическая энциклопедия / под общ. ред. А. Н. Данилова. Минск, 2003. 287 с.

121. *Карташов Н. Н.* Краткая энциклопедия основных понятий и категорий административно-правовых дисциплин. Орел: Труд, 1997. 127 с.

122. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН, Нац. общ.-науч. фонд; науч.-ред. совет: предс.: В. С. Степин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семичин, уч. секр.: А. П. Огурцов. М.: Мысль, 2001. Т. 3. 682 с.

123. *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка: ок. 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 12-е изд. М.: Русский язык, 1988. 847 с.

124. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: ООО «А ТЕМП», 2006. 944 с.

125. *Ушаков Д. Н.* Большой толковый словарь современного русского языка. М.: изд-во ООО «ДОМ. XXI век», 2008. VIII. 894 с.

126. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. 525 с.

## **VI. Электронные ресурсы**

127. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД России [электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://pdv.guvm.mvd.ru/>.

128. Официальный сайт правовой информационной системы «КонсультантПлюс» [электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://www.consultant.ru/>.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

*Учебное издание*

**Воронов** Алексей Михайлович  
**Столярова** Зинаида Николаевна  
**Ускова** Альбина Станиславовна

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ, ПРАВОВЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ  
ОСНОВЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

*Учебное пособие*

Редактор *Д. В. Алентьев*  
Верстка: *С. Н. Портнова*

Подписано в печать 14. 08. 2020. Формат  $60 \times 84 \frac{1}{16}$ .  
Усл.печ. л. 4,88. Уч.-изд. л. 3,93. Тираж 71 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО  
Академии управления МВД России  
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-24-5

