

Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Белгородский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени И.Д. Путилина»

**ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ
РЕСУРСОВ МВД РОССИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

(п. 9.6 Плана научного обеспечения деятельности органов внутренних дел
Российской Федерации на 2023 год)

Учебное пособие

Белгород 2023

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ НИР

Головной исполнитель:

Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина

Начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел кандидат юридических наук, доцент полковник полиции О.В. Катаева (введение, раздел 2 (2.1), раздел 3 (3.1)).

Старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин подполковник полиции Н.В. Муленко (раздел 2 (2.1), раздел 3 (3.1)).

Соисполнители:

Академия управления МВД России

Доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений кандидат юридических наук полковник полиции З.Н. Столярова (раздел 1 (1.1, 1.2))

Санкт-Петербургский университет МВД России

Заместитель начальника (по заочному обучению) кандидат юридических наук, доцент полковник полиции С.С. Лампадова (заключение, список использованных источников).

ГУВМ МВД России

Заместитель начальника отдела развития информационных технологий в сфере миграции кандидат юридических наук подполковник полиции М.В. Мозжухина (раздел 1, (1.2), раздел 2 (2.2)).

Академия Государственной противопожарной службы МЧС России

Профессор кафедры информационных технологий (в составе учебно-научного комплекса автоматизированных систем и информационных технологий) кандидат технических наук, доцент А.Н. Прокопенко (раздел 3 (3.2)).

Научно-исследовательская работа выполнена в соответствии с п. 9.6 Плана научного обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на 2023 год по заявке ГУВМ МВД России (исх. № 20/25796 от 28 июля 2021 года).

Актуальность темы исследования. Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений, в том числе, в области миграции. Это обуславливает актуальность изучения назначения и состава информационных ресурсов в сфере миграции, вопросы законодательного регулирования формирования данных информационных ресурсов, порядок их использования, а также ответственность за нарушения в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.

Практическая значимость исследований в данной сфере определяется важностью изучения сотрудниками полиции вопросов, связанных с формированием и использованием информационных ресурсов в сфере миграции, продиктованной необходимостью совершенствования информационного обеспечения миграционного и регистрационного учетов, установления действенного контроля за обращением документов, удостоверяющих личность, в также принятия мер по предотвращению незаконной миграции и совершенствованию технических возможностей информационного обмена в сфере миграции.

Степень научной разработанности темы. Различные аспекты административно-правового регулирования миграционных процессов, в том числе - информационно-аналитические, рассматривались такими исследователями как М.С. Аскеров, А.В. Кондаков, Е.Н. Лихолет, Е.А. Мишунина, М.В. Назарова, А.А. Павлинов, А.С. Прудников, А.Н. Сандугей, И.Ю. Сизов, Н.Н. Сощенко, А.В. Степенко, В.Е. Степенко, М.Л. Тюркин, О.В. Хабибуллина. Вместе с тем комплексное исследование

вопросов формирования и использования информационных ресурсов МВД России в сфере миграции до настоящего времени не проводилось.

Объектом исследования выступает комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе формирования и использования информационных ресурсов МВД России в сфере миграции.

Предметом исследования служат общетеоретические и административно-правовые вопросы понятия сущности и содержания информационных ресурсов МВД России в сфере миграции, порядка их формирования и использования.

Цель исследования заключается в совершенствовании технологий формирования компетенций сотрудников полиции по вопросам формирования и использования информационных ресурсов в сфере миграции.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- раскрыть понятие информационных ресурсов в сфере миграции, проанализировать их генезис, рассмотреть назначение и состав;

- охарактеризовать особенности административно-правового регулирования формирования и использования современных систем федеральных учетов МВД России в сфере миграции и перспективные направления их совершенствования;

- предложить рекомендации по работе с информационными ресурсами в сфере миграции;

- систематизировать виды юридической ответственности за нарушения в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.

Методология и методика исследования. В ходе исследования использованы общенаучные, частнонаучные и специальные методы, к которым относятся: логический метод, в рамках которого используются такие приемы как анализ, синтез, индукция и дедукция, диалектический,

системный, функциональный, сравнительный, социологический формально-правовой методы.

Материалы исследования основываются на анализе законодательных и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам формирования и использования информационных ресурсов МВД России в сфере миграции.

Нормативную правовую основу работы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России, в том числе принятые по вопросам, касающимся организации деятельности МВД России по формированию и использованию информационных ресурсов в сфере миграции и пр.

Научная новизна исследования состоит в том, что в отличие от предыдущих работ подобного содержания в работе на основе правотворческой и правоприменительной практики проведен всесторонний анализ организации деятельности МВД России по формированию и использованию информационных ресурсов в сфере миграции в современных условиях реформирования органов внутренних дел.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что на основе данной научно-исследовательской работы может быть разработано учебное пособие по дисциплине «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов», предназначенное для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, а также для сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Ключевые слова: миграция, информационные ресурсы, информационные системы, электронные сервисы, юридическая ответственность, информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел.

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ:

В работе применяют следующие сокращения и обозначения.

АИС «Гражданство» – автоматизированная информационная система «Гражданство»

АИС «Кадры ФМС России» - автоматизированная информационная система «Кадры ФМС России»

АМ «Предприглашения» - автономный модуль «Предприглашения»

АСАО ГИСМУ – автоматизированная система аналитической отчетности государственной информационной системы миграционного учета

ВС «ГС «МИР» – ведомственный сегмент МВД России Государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность ГИСМУ – Государственная информационная система миграционного учета ГС «МИР» – Государственная система миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность

ГС ПВДНП – Государственная система изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения

ГУВМ МВД России – Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

ЕИР РМУ – единый информационный ресурс регистрационного и миграционного учетов

ЕПГУ – Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) и миграционного учета в составе ГИСМУ

ИСОД МВД России – Единая система информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России

КПТС «Вынужденные переселенцы» – комплекс программно-технических средств «Вынужденные переселенцы»

КПТС «Соотечественники» – комплекс программно-технических средств «Соотечественники»

ПАК «ГИСМУ-Интеграция» – программно-аппаратный комплекс «ГИСМУ-Интеграция»

ППО «Территория» регионального уровня – прикладное программное обеспечение «Территория» регионального уровня

ППО «Территория» федерального уровня – прикладное программное обеспечение «Территория» федерального уровня

ПС «Компенсация» – программное средство «Компенсация»

СПГУ – Сервис предоставления государственных услуг

СПО «ASBASE» – специальное программное обеспечение «ASBASE»

СПО «АС Российский паспорт» – специальное программное обеспечение «Автоматизированная система Российский паспорт»

СПО «Мигрант-1» – автоматизированная система «Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, 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»

СПО «Портал ФМС России» – система предоставления государственных услуг в электронном виде на базе Вэб-портала

СПО «Реадмиссия» – специальное программное обеспечение «Реадмиссия»

СПО «Сервисный концентратор» – специальное программное обеспечение федерального уровня «Сервисный концентратор»

СПО «Сервисы Сайта» – специальное программное обеспечение «Сервисы Сайта»

ФРГУ – Федеральный реестр государственных услуг

«ЦБДУИГ» ФМС России – центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих на территории субъектов РФ, в территориальных органах ФМС России и МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	10
Раздел 1. Теоретические и административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции	13
1.1 Понятие и содержание информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции	13
Вопросы для самоконтроля	34
1.2 Генезис становления и развития информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции	35
Вопросы для самоконтроля	63
Раздел 2. Государственные услуги, информационные системы и электронные сервисы в сфере миграции	64
2.1 Административно-правовая основа современных систем федеральных учетов органов внутренних дел в сфере миграции	64
Вопросы для самоконтроля	75
2.2 Информационное обеспечение предоставления государственных услуг в сфере миграции, информационные системы и электронные сервисы в сфере миграции.....	76
Вопросы для самоконтроля	111
Раздел 3. Юридическая ответственность за нарушения в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.....	113
3.1 Виды юридической ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции	113
Вопросы для самоконтроля.....	136
3.2 Защита информации, информационных технологий в сфере миграции	138
3.2.1 Правовые основы защиты информационных ресурсов МВД России в сфере миграции.....	138

3.2.2 Меры, направленные на обеспечение выполнения МВД России обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных».....	149
3.2.3 Меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке.....	154
Вопросы для самоконтроля.....	159
Заключение	160
Список использованных источников	162

ВВЕДЕНИЕ

Россия занимает одно из ведущих мест в мире по количеству мигрантов, что объективно отражает переживаемый ей этап социально-экономического и политического прогресса. Включенность Российской Федерации в новые экономические интегрированные структуры [1] также способствует притоку мигрантов, который даже в условиях ограничений, связанных с явлением пандемии, все же продолжает оставаться значительным. По данным официальной статистики ГУВМ МВД России в 2022 году на миграционный учет было поставлено 16 870 094 иностранных граждан и лиц без гражданства (2021 год - 13 392 897), что фактически приближается к допандемийному показателю (2019 год - 19 518 304) [2]. Это, безусловно, говорит о сохраняющейся привлекательности Российской Федерации для мигрантов.

Постоянная интенсивность миграционных потоков свидетельствует о необходимости совершенствования и применения эффективных методов учета населения и развития информационного обеспечения миграционных подразделений органов внутренних дел в контексте цифровизации, охватившей все сферы государственного управления.

В соответствии с положениями Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы одним из основных направлений отечественной миграционной политики является совершенствование административных процедур в сфере миграции, в том числе внедрение электронных форм взаимодействия получателей государственных услуг с предоставляющими их органами и организациями, использование формата многофункциональных центров и иных организационных и технических решений, в целях повышения прозрачности административных процедур и их защищенности от коррупции; снижения вероятности принятия необоснованных решений и допущения технических

ошибок; сокращения временных, организационных и финансовых издержек, связанных с предоставлением государственных услуг и их получением.

В условиях активного развития процессов информатизации проблема формирования и использования информационных ресурсов в сфере миграции представляется достаточно сложной и многоплановой, требующей серьезного теоретического осмысления и анализа действующего законодательства, а также практики деятельности органов внутренних дел в области информационного обеспечения как разновидности государственно-управленческой деятельности.

Совершенствование государственного управления в сфере миграции в условиях цифровизации обуславливает необходимость модернизации информационного обеспечения деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России при регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также при осуществлении контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников [4].

Эффективный учет населения, находящегося на территории Российской Федерации, играет важную роль в деле реализации права личности на свободу передвижения, выборе места пребывания и жительства, способствует предупреждению и пресечению правонарушений, розыску лиц, скрывающихся от суда, органов дознания, следствия, а также исполнения уголовных и административных наказаний и др. Одна из первоочередных задач внедрения современных информационных технологий состоит в скорейшем переходе к межведомственному и внутриведомственному взаимодействию нового уровня, что создаст для правоохранительных

органов качественно новые возможности информационной поддержки оперативно – служебной деятельности.

Вместе с тем, приходится констатировать, что по причине динамичности государственной деятельности по регулированию миграционных процессов на сегодняшний день практически отсутствуют необходимые современные учебные, методические и справочные материалы для подготовки специалистов, профессионально занимающихся формированием и использованием информационных ресурсов МВД России в сфере миграции. Данное учебное пособие призвано компенсировать недостаток специальной литературы в данной области и оказать реальную помощь обучающимся и профессорско-преподавательскому составу образовательных организаций системы МВД России, а также сотрудникам органов внутренних дел в изучении теоретических вопросов, связанных с формированием и использованием информационных ресурсов МВД России в сфере миграции и в практической деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

1 Теоретические и административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции

1.1 Понятие и содержание информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции

В энциклопедическом словаре под термином «сущность» 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 реалии [5].

Также 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 нём составляют задачи науки. В античной философии сущность мыслилась как «начало» понимания вещей и вместе с тем, как источник их реального генезиса [6].

В условиях радикальной реформы органов внутренних дел особое значение приобретает административно-правовая организация управления единым комплексом информационного обеспечения МВД России в сфере миграции (далее – МВД России).

Содержание административно - правовой организации информационного обеспечения МВД России в полной мере должно соответствовать общей концепции развития органов внутренних дел.

Административно-правовая организация информационного обеспечения деятельности МВД России должна учитывать специфические особенности, свойства, формы, правовые аспекты информации, быть способной обеспечивать функционирование органов внутренних дел в условиях реформирования, создавать условия для повышения эффективности деятельности по управлению миграционными процессами.

Термин «информация» уже давно и широко используется в науке. Множество определений информации во многом вызвано тем, что она как объект научного исследования и изучения предполагает выделение одновременно семантических, лингвистических, прагматических и технических аспектов. Также следует учесть, что информация исследуется и в правовом аспекте.

В качестве основных признаков информации специалисты выделяют: системность, субстанциональную несамостоятельность, преемственность, неисчерпаемость, старение во времени, массовость, неэквивалентность, качественной и количественной оценки, ценность, трансформируемость, универсальность, способность к ограничению, качество. При этом к числу внешних её качеств (присущих информации, находящейся или используемой только в определенной системе, подсистеме) наряду с прочими относят защищённость: достоверность (помехоустойчивость, помехозащищённость), сохранность (целостность, готовность) и конфиденциальность (доступность, скрытность, имитостойкость [7].

Представляется совершенно верным тезис о том, что объектом права могут быть не все виды информации, а только лишь те из них, где субъектом выступает человек. В первую очередь, это относится к социальным системам. Информация как феномен социальной среды относится к области естественного права. Пользование же информацией и средствами её передачи первоначально складывалось произвольно и лишь постепенно стало обычаем, предметом обычного права, привычек, традиций общения членов общества и соответствующих институтов права [8].

До недавнего времени, ещё в середине 80-х гг. прошлого столетия, по оценке И.Л. Бачило, специалисты отмечали, что информация не имеет единого определения в праве [9]. Современное законодательство, регулирующее информационные правоотношения, отличается в этом смысле в лучшую сторону, так как содержит определения практически всех основных терминов в названной сфере.

Отношения, возникающие в процессе осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, а также применение информационных технологий и средств обеспечения защиты информации, урегулированы информационным законодательством. Это следует из содержания ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон «Об информации...») [10].

Названные информационные отношения в рамках права характеризуются через совокупность специфических признаков, к которым в первую очередь относятся специальные объекты информационной деятельности – информационные инструменты: информация, информационные технологии и др. [11].

В статье 2 Федерального закона «Об информации...» информация определяется как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. В данном случае законодатель определяет информацию на основе исходного значения термина.

Сущность и характер общественных отношений, возникающих в информационной сфере, во многом определяются особенностями и юридическими свойствами информации – основного объекта, по поводу которого и возникают эти отношения.

К основным юридическим особенностям и свойствам информации можно отнести следующие:

- 1) свойство физической неотчуждаемости информации. Оно основано на том, что знания не отчуждаемы от человека – их носителя. Исходя из этого, при передаче информации от одного лица к другому и юридического закрепления этого факта процедура отчуждения информации должна заменяться передачей прав на её использование и передаваться вместе с этими правами;

- 2) свойство обособляемости информации. Для включения в оборот информация всегда овеществляется в виде символов, знаков и волн.

Вследствие этого, она обособляется от её производителя и существует отдельно и независимо от него;

3) свойство информационной вещи. Оно возникает в силу того, что информация передается и распространяется только на материальном носителе или с помощью материального носителя и проявляется как единство содержания информации и её носителя. Это свойство позволяет распространить информацию на действие двух правовых институтов: института собственности и института авторского права. В части 5 статьи 2 Федеральный закон «Об информации...» дает определение *обладателя информации* - лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам;

4) свойство распространяемости (тиражируемости). Информация, находящаяся в обороте, как правило, представляется в документированном виде. Это свойство дает возможность закреплять факт принадлежности информации к конкретному лицу.

5) свойство экзemplярности информации. Оно заключается в том, что информация распространяется на материальном носителе, что позволяет обеспечить учет экземпляров информации через учет носителей.

Законодатель в части 11 статьи 2 вводит определение «документированная информация», под которым понимается зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель;

Частью 11.1 статьи 2 вводится определение электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по

информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах;

Понятие «информационное обеспечение» прочно вошло в научный и практический оборот и в настоящее время довольно широко используется при исследовании тех или иных проблем. При этом нельзя не отметить, что понятие это относится к числу дискуссионных, не устоявшихся и неодинаково трактуемых в различных отраслях знаний.

Так, представители информатики понимают под информационным обеспечением организацию больших массивов хранимой информации. Некоторые исследователи под информационным обеспечением понимают не только организацию массива хранимой информации, но и совокупность процедур по ее обработке.

Разработчики математических моделей под информационным обеспечением обычно понимают методики получения (извлечения) информации для работы комплексов моделей.

В кибернетике под информационным обеспечением подразумевается совокупность реализованных решений по объёмам, размещению и формам организации информации, циркулирующей в системе при её функционировании [12].

Специалисты в области машинных вычислительных и информационно-вычислительных систем часто соотносят понятие «информационного обеспечения» с понятием «служебной информации»: системами словарей, кодовых таблиц, перечней, классификаторов, шифраторов.

Работники, занятые в области математического обеспечения информационных и автоматизированных систем управления, вводя понятие «информационно-программного обеспечения», нередко сводят информационное обеспечение к программному. Часть исследователей под термином «информационное обеспечение» понимает некоторую систему оценок полезности и ценности информации.

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» [13].

Следует учесть, что, несмотря на широкую распространенность, чёткого определения понятия «информационное обеспечение» законодатель в ныне действующем Федеральном законе от 27 июня 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» не даёт. При этом понятие «информатизация» широко используемое в современном обществе, также не нашло свое отражение в вышеуказанном законе. При этом МВД России одним из направлений своей деятельности выделяет информатизацию и разработку мер по её совершенствованию.

Исходя из имеющихся теоретических исследований под информатизацией можно понимать организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Также необходимо обратить внимание на то, что проблемы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в науке административного права в настоящее время разработаны недостаточно. Свидетельством этому - отсутствие в научном обиходе понятия «информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел».

Центральным звеном в этой деятельности является предоставление информации потребителю, поскольку, даже смысловое значение данного термина, «обеспечить» означает «снабдить чем-нибудь в нужном количестве» [14]. Информационное обеспечение должно осуществляться на основе компьютерных средств ввода, обработки и хранения информации,

организованных в соответствии с возложенными задачами: баз данных (БД), автоматизированных банков данных (АБД), систем управления базами данных (СУБД) и др., с обязательным условием доступа к накопленной в них информации.

Важным компонентом информационного обеспечения в современных условиях, помимо собственно информационных систем, должен стать доступ к использованию информационных ресурсов, собранных и организованных государственными органами, ведомствами, а также предприятиями и организациями в процессе осуществления своей повседневной деятельности, не связанной с расследованием преступлений, которые в силу различных обстоятельств, приобрели криминалистическую значимость.

Анализируя всю систему информации, используемую в деятельности органов внутренних дел по управлению миграционными процессами, можно условно разделить ее на два основных блока: 1) информацию, получаемую МВД России от органов исполнительной власти; и 2) иные виды информации, способствующие получению информации первого вида и обеспечивающие решение задач в рассматриваемой области.

При этом следует подчеркнуть, что центральную роль в деятельности МВД России играет информация, касающаяся сведений о гражданах РФ, иностранных гражданах и лицах без гражданства и др.

Причем информационные процессы в отношении такой информации, т.е. поиск информации, ее сбор, обработка, накопление, хранение, предоставление, передача, производство и использование, осуществляются МВД России как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Поиск такой информации может осуществляться в различных формах: непосредственного наблюдения сотрудников органов внутренних дел, путем опроса, осмотра, досмотра, направления запросов и других процессуальных действий.

Полученная информация в подавляющем большинстве случаев подвергается процессу обработки (переработки). Обработка информации

представляет собой процесс, в ходе которого из первичной информации извлекаются необходимые фактографические данные, осуществляется ее сжатие, при относительном сохранении объёма смысловой информации, и данные представляются в наиболее рациональной для хранения и восприятия форме.

Еще одним элементом информационного процесса государственного управления в сфере миграции является хранение информации, т.е. процесс передачи информации во времени, связанный с обеспечением неизменности ее содержания. Хранение информации может осуществляться, как в памяти человека, так и на внешних носителях информации [15].

Информационное обеспечение миграционных процессов МВД России было бы невозможно без передачи информации, т.е. доставки информации до потребителя с обязательным сохранением ее содержания. Передача информации может производиться посредством устной речи при непосредственном общении, по каналам связи, а также путем передачи носителей информации.

Информация, используемая в деятельности МВД России по управлению миграционными процессами, формируется подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России и касается персональных данных граждан [16].

В целом, центральным звеном информационно-коммуникационного процесса – является использование (потребление) информации. И здесь проявляется важное свойство информации непотребляемость, благодаря которому в отличие от процесса потребления материальных ресурсов потребление информации не приводит к ее исчезновению (или изменению), что предопределяет возможность ее неоднократного использования.

Обеспечение информацией субъектов производства осуществляется в рамках общих функций управления, а точнее подфункций, поскольку информационное обеспечение является элементом такой функции управления как организация [17].

На уровне МВД России это, прежде всего Главный информационно-аналитический центр (ФКУ «ГИАЦ МВД России»), который является подразделением, непосредственно подчиненным Министерству внутренних дел Российской Федерации.

ГИАЦ в системе органов внутренних дел является учреждением, созданным для формирования и ведения централизованных учетов, баз данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, дактилоскопической, статистической и иной информации, а также для обеспечения внутриведомственного, межведомственного и межгосударственного информационного взаимодействия, а также исполняет функции головного подразделения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации по обеспечению эксплуатации единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России [18].

Кроме того, основными целями деятельности ГИАЦ являются:

централизованное информационное обеспечение в установленном порядке подразделений МВД России, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, компетентных органов иных государств оперативно-справочными, оперативными, розыскными, криминалистическими, дактилоскопическими, статистическими, архивными сведениями, сведениями, содержащимися в информационных системах и банках данных в сфере миграции;

обеспечение эксплуатации и технической поддержки информационных систем и банков данных в сфере миграции;

рассмотрение в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации запросов органов государственной власти, органов местного самоуправления, компетентных органов иных государств, иных уполномоченных органов и организаций, физических лиц о предоставлении сведений о персональных данных граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства и иной информации,

содержащейся в информационных системах и банках данных в сфере миграции;

участие в пределах компетенции совместно с заинтересованными подразделениями МВД России в мероприятиях по контролю за формированием информационных систем и банков данных в сфере миграции;

обеспечение эксплуатации центра разработки, поддержки, внедрения и администрирования компонентов ИСОД МВД России.

Информация, используемая в деятельности МВД России, может быть получена по запросам из других государственных органов, а также по договорам об оказании информационных услуг из организаций, занимающихся информационной деятельностью на профессиональной основе. В настоящее время такие организации, производящие информационный продукт, получили широкое распространение. В качестве примера можно назвать фирмы, производящие правовые базы данных («КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и другие).

Все действия по сбору, переработке, хранению информации являются технологическими звеньями в информационной цепи, направленными на выполнение главной задачи – получение и последующее предоставление необходимой информации. Законодательство не устанавливает жестких рамок процессов накопления, обработки и формы представления такой информации и поэтому они могут достаточно свободно варьироваться и оптимизироваться относительно потребностей и запросов пользователей.

Исключение составляет документированная информации с ограниченным доступом. Порядок накопления и обработки, правила ее защиты, и порядок доступа к ней определяются органами государственной власти, ответственными за определенные вид и массивы информации, в соответствии с их компетенцией либо непосредственно ее собственником в соответствии с законодательством [19].

Правовой режим такой информационной деятельности устанавливается нормами информационного законодательства [20]. Здесь действуют нормативные акты общего характера. Базовым для информационного законодательства является Федеральный закон «Об информации...» [21]. Данный закон регулирует отношения, возникающие при:

- формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации;
- создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения;
- защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах и информатизации.

Кроме вышеуказанного федерального закона информационные отношения регулируются указами Президента РФ, которые касаются, прежде всего, вопросов формирования государственной политики в сфере информатизации (включая организационные механизмы), создания системы правовой информации, обеспечения информацией органов государственной власти, мер по защите информации, постановлениями Правительства РФ и ведомственными нормативными актами МВД России.

Важное место в регулировании деятельности субъектов, осуществляющих информационное обеспечение, занимают не только тематические акты, но и акты, определяющие статус того или иного органа внутренних дел, подразделения, службы.

Это, прежде всего, Положение о Министерстве внутренних дел, где указано, что МВД России формирует, ведет и использует федеральные учеты, банки данных и оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической и иной информации, осуществляет справочно-информационное обслуживание органов внутренних дел, организует государственную статистику и статистику в системе

Министерства; Федеральный закон «О полиции», а также иные нормативные акты, включая приказы МВД России, некоторые из которых были названы выше. Исключительно важным, на наш взгляд, для организации информационного обеспечения является нормативное закрепление права субъекта, на получение ими информации, необходимой для исполнения должностных обязанностей.

Так, в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» нормативно закреплено право государственного служащего на получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей [22]. Пунктом 4 статьи 11 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» МВД России обеспечивает полиции возможность использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, автоматизированных информационных систем, интегрированных банков данных, в подпунктом 33 пункта 1 статьи 13 того же закона полиции, в целях выполнения возложенных на неё обязанностей, предоставляется право использовать в деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, а также окружающей среде; вести видеобанки и видеотеки лиц, проходивших (проходящих) по делам и материалам проверок полиции; формировать, вести и использовать банки данных оперативно-справочной, криминалистической, экспертно-криминалистической, розыскной и иной информации о лицах, предметах и фактах; использовать банки данных других государственных органов и организаций, в том числе персональные данные граждан, если федеральным законом не установлено иное.

Анализируемая информационная деятельность МВД России, т.е. её информационное обеспечение, осуществляется разными субъектами и в разных правовых режимах, но её должна объединять единая цель - снабдить субъектов необходимой информацией.

В деятельности МВД России под информационным обеспечением, как правило, понимается:

сбор, обработка, хранение и представление информации на базе современных информационных технологий;

обеспечение бесперебойной работы каналов связи, развитие и совершенствование всех видов связи;

организация и обработка данных для информационных систем и баз данных;

ведение федеральных баз данных;

ведение нормативно-справочной информации МВД России;

ведение статистической работы;

обеспечение функционирования ИСОД МВД России;

разработка и внедрение информационных систем, например, таких как, единый информационный ресурс регистрационного и миграционного учетов в составе государственной информационной системы миграционного учета;

разработка информационных ресурсов и введение их в единое информационное пространство;

оказание МВД России государственных услуг, в том числе в электронной форме, обеспечение функционирования ГИСМУ и ГС ПВДНП;

обеспечение информационного обмена между службами и подразделениями;

организация и проведение государственной дактилоскопической регистрации граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства;

организация оперативного доступа к информации различных служб и органов исполнительной власти.

Учитывая вышесказанное, информационное обеспечение деятельности МВД России по управлению процессами миграции можно определить как деятельность субъектов, а также иных уполномоченных служб и подразделений направленную на поиск, сбор, обработку, накопление,

хранение, и предоставление информации, отвечающей определенным требованиям, необходимой и достаточной для решения задач государственного регулирования миграционных процессов.

Как следует из определения, сформулированного Г.М. Воскресенским, целью информационного обеспечения является проектирование, функционирование и совершенствование информационных систем.

Современные информационные системы являются одним из средств удовлетворения потребностей органов исполнительной власти (органов внутренних дел), которое заключается в том, чтобы в нужный момент из соответствующих источников получать информацию, причем такую, которая должна быть предварительно систематизирована и определенным образом подготовлена. Информационная система служит посредником между потребителем информации и источником тех или иных сведений.

Что же следует понимать под информационной системой? Некоторые авторы прочно связывают понятие «информационная система» с электронной вычислительной техникой. Однако связывать понятие информационной системы только с включением в информационный процесс электронно-вычислительной техники, на наш взгляд, не совсем точно. Потребность в систематизированной и специально отобранной информации для нужд управления была осознана человеком давно, и «человек, - как справедливо отмечает Иве Ложе, - научился собирать, обрабатывать и перерабатывать информацию, и к моменту появления автоматизации информационная система уже существовала как реальность» [23].

Автоматизация информационных процессов является актуальной в проблематике совершенствования социального управления, вместе с тем информационные системы могут создаваться и без использования компьютерной техники, например, различные картотеки, различные библиотеки.

В Федеральном законе «Об информации ...» информационная система определена как *«организационно упорядоченная совокупность документов*

(массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы» [24].

Подобная формулировка определения объясняется тем, что данный закон посвящен регулированию оборота исключительно документированной информации. Вместе с тем информационные системы создаются для обработки и других видов информации. Поэтому информационную систему, в целом правильное было бы определить, как организационно упорядоченную совокупность информации, средств, методов, процедур, используемых для её сбора, хранения, обработки и выдачи, а также занятого в этом процессе персонала.

Из вышеизложенного видно, что понятия «система информации» и «информационные системы» не тождественны друг другу. Между тем в литературе они иногда употребляются как синонимы, что является не совсем верным. В самом деле, если термин «информационные системы» обозначает любые материальные системы, воспринимающие, хранящие и перерабатывающие информацию в целях эффективного ее использования, то термин «системы информации» обозначает характерный феномен внутри самой информации, безотносительно к чему-либо внешнему, отражая системность информации как таковой, самой по себе [25].

В настоящее время существует множество информационных систем, которые могут быть классифицированы по самым различным основаниям. Остановимся на наиболее значимых для нас признаках. В зависимости от степени автоматизации информационных процессов информационные системы определяются как ручные, автоматические, автоматизированные. Ручные информационные системы характеризуются отсутствием современных технических средств переработки информации и выполнением всех операций человеком. Например, картотеки информационных центров и пр. Автоматические информационные системы выполняют все операции по переработке информации без участия человека, они в настоящее время

имеют широкое распространение в отдельных службах и подразделениях органов внутренних дел, как например, Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Автоматизированные информационные системы предполагают участие в процессе обработки информации и человека, и технических средств, причем главная роль отводится компьютеру. В современном толковании в термин «информационная система» вкладывается преимущественно понятие автоматизированной системы. Автоматизированные информационные системы в органах внутренних дел получили широкое распространение, имеют различные модификации и могут быть классифицированы по характеру использования информации и по сфере применения.

По характеру использования информации их можно разделить на информационно-поисковые системы и информационно-решающие.

Информационно-поисковые системы производят ввод, систематизацию, хранение, выдачу информации по запросу пользователя без сложных преобразований данных. Все автоматизированные системы, имеющиеся в органах внутренних дел и используемые при осуществлении производства, относятся преимущественно к данному виду.

Информационно-решающие системы осуществляют все операции переработки информации по определенным алгоритмам. Среди них можно провести классификацию по степени воздействия выработанной результатной информации на процесс принятия решений и выделить два класса: управляющие и советующие.

Управляющие системы вырабатывают информацию, на основании которой человек принимает решение. Для этих систем свойственен тип задач расчетного характера и обработка больших объемов данных. Советующие системы вырабатывают информацию, которая принимается человеком к сведению и не превращается немедленно в серию конкретных действий. Эти системы обладают более высокой степенью интеллекта, так как для них характерна обработка знаний, а не данных.

По способу построения (способу организации) автоматизированные информационные системы подразделяются на сосредоточенные и распределенные. Сосредоточенные автоматизированные информационные системы реализуются на отдельных ЭВМ или вычислительных комплексах, имеющих локальный характер, т.е. системах с ограниченным по территории распределением входящих технических средств.

Распределенные автоматизированные информационные системы действуют в гетерогенной среде, т.е. в среде, состоящей из различных типов ЭВМ или вычислительных комплексов, образующих информационно-вычислительные сети различной конфигурации и более широкого территориального распределения.

Организация распределенных автоматизированных информационных систем может быть осуществлена двумя путями: с централизованной и распределенной базой данных. В автоматизированных информационных системах с централизованной базой данных накопление и обработка информации производится в едином центре, к которому пользователи имеют доступ через удаленные терминалы. В автоматизированных информационных системах с распределенной базой данных пользователи имеют свои локальные базы данных, связанных между собой средствами вычислительных сетей [26].

Вместе с тем, следует сказать, что информационные системы являются основным, но не единственным средством удовлетворения потребностей в информации подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. При этом, как можно видеть, информацию, необходимую для деятельности по управлению процессами миграции формируют разнообразные службы в системе органов внутренних дел, а также органы и организации, не входящие систему МВД России.

Необходимо отметить, что полиция является обладателем информации, т.е. органом, самостоятельно создающим информацию либо получающим на основании закона из других государственных органов, и наделена правом

разрешать или ограничивать доступ к информации юридических и физических лиц [27].

В соответствии с положениями статьи 17 Федерального закона «О полиции», в целях выполнения своих обязанностей полиция наделена правом обрабатывать данные о гражданах с последующим внесением полученной информации в банки данных, формирование и ведение которых осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом в банки данных вносится следующая информация:

- о лицах, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления;
- о лицах, осужденных за совершение преступления;
- о лицах, которые совершили преступление или общественно опасное деяние и в отношении которых судом применены принудительные меры медицинского характера;
- о лицах, в отношении которых вынесено постановление о прекращении уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;
- о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия; о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия, об их родителях или иных законных представителях, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;
- о лицах, в отношении которых в соответствии с законодательством Российской Федерации применен акт о помиловании или акт об амнистии;
- о лицах, в отношении которых совершено преступление;
- о лицах, совершивших административное правонарушение;
- о лицах, объявленных в розыск;
- о лицах, пропавших без вести;

о лицах, находящихся в беспомощном состоянии и неспособных по состоянию здоровья или возрасту сообщить сведения о себе;

о владельцах транспортных средств;

о лицах, получивших водительское удостоверение;

о лицах, состоящих на профилактическом учете;

о лицах, в отношении которых заведены дела оперативного учета;

о лицах, прошедших государственную дактилоскопическую регистрацию;

о лицах, прошедших государственную геномную регистрацию;

о лицах, подлежащих государственной защите;

о лицах, реабилитированных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, в отношении которых принято решение о депортации или об административном выдворении;

о лицах - гражданах Российской Федерации, зарегистрированных и снятых с регистрационного учета по месту пребывания или по месту жительства в пределах Российской Федерации;

о лицах, получивших паспорт гражданина Российской Федерации, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации или за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащий электронный носитель информации;

о несовершеннолетних гражданах Российской Федерации, в отношении которых подано заявление о несогласии на выезд из Российской Федерации;

о гражданах Российской Федерации, уведомивших о наличии у них гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

о лицах, ходатайствующих о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

о лицах, которым предоставлен статус вынужденного переселенца или продлен срок действия такого статуса;

о лицах, ходатайствующих об участии в Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

о лицах, ходатайствующих об оформлении приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, и о лицах, получивших такое приглашение;

о лицах, прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, въехавших на территорию Российской Федерации или покинувших территорию Российской Федерации;

о лицах, поставленных на миграционный учет в Российской Федерации;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, а также в отношении которых принято решение о неразрешении (разрешении) въезда на территорию Российской Федерации;

об иностранных гражданах и лицах без гражданства, оформивших миграционные карты;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, получивших визу или продливших срок ее действия;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, получивших документ на право проживания в Российской Федерации или продливших срок его действия;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, получивших документ на право осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации или продливших срок его действия;

о лицах, ходатайствующих о признании беженцем и о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации;

о лицах, в отношении которых приняты решения об изменении гражданства;

о лицах, ходатайствующих о реализации обязательств в рамках международных договоров Российской Федерации о реадмиссии;

о лицах, подлежащих экстрадиции;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, которым продлен или сокращен срок пребывания на территории Российской Федерации;

о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, в отношении которых составлено заключение об установлении личности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

о лицах, получивших временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации;

о лицах, признанных больными наркоманией либо потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, на которых судьей при назначении административного наказания возложена обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Информация, которая содержится в банках данных, подлежит предоставлению государственным органам и их должностным лицам только

в соответствии с федеральным законодательством, а правоохранительным органам иностранных государств и международным полицейским организациям - в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Одновременно законодательство возлагает на полицию обязанность обеспечения защиты информации, содержащейся в банках данных, от неправомерного и случайного доступа, уничтожения, копирования, распространения и иных неправомерных действий, а также обеспечения гражданам возможности ознакомления в установленном порядке с информацией, содержащейся в банках данных, которая непосредственно затрагивает их права и свободы.

Таким образом, для эффективного осуществления информационного обеспечения МВД России в сфере миграции необходимо выявление и изучение информационных потребностей субъектов, осуществляющих деятельность МВД России в сфере миграции с учетом решаемых задач, функциональных обязанностей, индивидуальных особенностей и определение на этой основе содержания, тематической направленности, объема и видов информации, необходимой каждому субъекту, а также ее своевременный и релевантный поиск и выдача согласно выполняемым ими функциям или конкретно решаемым задачам.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите признаки информации.
2. Назовите нормативную правовую основу информационной деятельности.
3. Каковы основные юридические особенности и свойства информации?
4. Сформулируйте понятие информатизации.
5. Что понимается под «информационным обеспечением» миграционной деятельности?
6. В чем отличие понятий «система информации» и «информационная система»?

1.2 Генезис становления и развития информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции

История развития миграционной службы в разное время интересовала многих ученых, которые выделяют разные исторические этапы её развития. Так, например, развитие паспортной системы СССР Хоботов А.Н. и Желудкова Т.И., подразделяют на пять периодов: I - октябрь 1917-1920 гг.; II- 1921-1931 гг.; III - 1932-1941 гг.; IV -1941-1953 гг.; V - 60-70 гг. [28] Сапелкина В.В., в своей работе выделяет 9 этапов развития паспортно – визовой системы, со времени, когда непосредственно зародилась и начала действовать система учёта населения [29].

Однако исследования, в которых рассматривались бы этапы информационного обеспечения государственной деятельности по управлению миграционными процессами, до настоящего времени проводились только в исследовании Столяровой З.Н. (2017 г.)

В настоящее время большинство служб и подразделений органов внутренних дел, соблюдая законность и обеспечивая правопорядок в сфере своей деятельности, используют новейшие информационные технологии, продиктованные современными требованиями. Не обошёл этот процесс и ГУВМ МВД России, а также подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России, которые предпринимают решительные меры по информационному обеспечению своей деятельности.

Научно-технический прогресс, создав новые информационные технологии, позволил России трансформировать процессы сбора, обработки, накопления, хранения поиска и распространения информации во многих областях жизнедеятельности общества.

Информационное обеспечение подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России постоянно совершенствуется, создаются и вводятся в эксплуатацию новые автоматизированные системы,

формируются банки данных, повышая, таким образом, эффективность деятельности соответствующих органов государственного управления.

В настоящее время перед ГУВМ МВД России и подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России стоит задача – предоставлять населению страны государственные услуги и исполнять государственные функции в сфере миграции в электронном виде на базе широкого использования современных автоматизированных информационных систем.

На основании изучения законодательства, нормативных правовых актов, специальной научной литературы, архивных материалов и практики деятельности территориальных органов МВД России нами предпринята попытка выделить основные этапы становления и развития информационного обеспечения их деятельности в области управления миграционными процессами.

Под миграционной сферой в настоящем издании понимается совокупность общественных отношений, охватывающих мероприятия по исполнению международных договоров, российского законодательства, нормативных правовых актов Российской Федерации (далее – РФ) о российском гражданстве, о свободе передвижения, выборе места жительства и пребывания в пределах России, о регистрационном учете и паспорте гражданина РФ, о выезде из России и въезде на её территорию, о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) в России.

Происходящее развитие законодательства в сфере миграции отражало происходящие перемены в общественной жизни государства, именно поэтому полноценное исследование правового института информационного обеспечения в этой деятельности как неотъемлемой части современного миграционного права невозможно без рассмотрения эволюции этого института в законодательстве Российской Федерации.

Необходимо отметить, что возникающие проблемы законодательного регулирования информационного обеспечения деятельности по управлению миграционными процессами решались по-разному на различных этапах развития общества, а все последующие законы все более детально регламентировали эту сферу по сравнению с предыдущими нормативными правовыми актами.

В связи с вышеизложенным, представляется необходимым обобщить и систематизировать процесс развития законодательного закрепления вопросов информационного обеспечения миграционной системы Российской Федерации, выделив его основные этапы.

Поскольку первые «зачатки» миграционной системы России можно наблюдать ещё с начала XVII века в виде «проезжих грамот», именно тогда происходило первоначальное формирование законодательной базы института учёта населения, в том числе и вопросов информационного обеспечения.

Необходимо отметить, что на этом 1-м этапе первые документы - паспорта представляли собой бумажный документ, в который вносились изменения работниками вручную без использования специальной техники.

Возникновение первых элементов учета и документирования населения на Руси, как свидетельствует Лаврентьевская летопись, относится к 945 году. Учет населения велся в фискальных целях, для податного обложения, а в период монголо-татарского ига для определения размеров дани.

Зародившаяся в раннефеодальных условиях древнерусского государства система учета населения и контроля за его передвижением, развивалась по мере формирования крепостничества, развития внутренней и внешней торговли.

Объектом денежного обложения в XIV веке становятся земельные участки, производительно используемые в хозяйстве, - соха (позднее четверть, десятина). Составлялось так называемое «сошное письмо», а результаты описаний заносились в писцовые книги. В писцовых книгах

отражались сведения о населении; содержались записи, характеризующие положение крестьян; выполняемые ими повинности и другие данные.

В XIV веке русские князья для всех иностранцев, въезжающих в Россию, и для русских подданных, отправляющихся за границу, выдавали «проезжие грамоты» и «отпускные жалованные грамоты».

Соборным Уложением 1649 года устанавливалась «свободная и обязательная выдача проезжих грамот тем, кто ехал в другие мирные с Московским государством для торгового промысла или иного какого своего дела». За проезд в другое государство без проезжей грамоты предусматривалось наказание кнутом, а за переход границы с целью государственной измены — смертная казнь. Таким образом, Соборное Уложение 1649 года впервые законодательно закрепило требование удостоверения личности.

В Европе паспортная система берёт своё начало в Германии, где зародилась в XV веке, первоначально с целью разделения ремесленников и купцов от простых бродяг, нищих и др. Именно для этого и нужен был специальный документ – паспорт, которого у бродяг не было.

Важнейшее значение в учете и документировании населения имел, подписанный в 1724 году Петром I законодательный акт под названием «Плакат». С ним связывают установление паспортной системы для податного сельского населения [30].

Следует подчеркнуть, что впервые в России паспорта получили фискальное значение еще в 1763 году, когда было установлено взимание денежных сборов: с паспортов, выдаваемых на один год, десять копеек, двухгодовых - пятьдесят копеек, трехгодовых - один рубль.

Основным государственным органом, который вел учет населения и контролировал его передвижение, стала полиция, для которой паспортное дело было одним из важнейших в её многопрофильной деятельности.

Таким образом, на первом этапе, наши документы, удостоверяющие личность, представляли собой рукописный бумажный документ. В случае

необходимости, в него носились соответствующие изменения вручную, без использования каких-либо специальных приспособлений.

Вышеизложенное позволяет назвать **первым этапом** в развитии учетно-регистрационных, информационных отношений в нашем государстве **945-1803 годы и условно именовать его, как «Рукописный».**

Следующий, второй этап берёт своё начало с 1803 года с эпохи Петра I, который строго следил за миграционными процессами в стране, жестоко боролся с мигрантами. Следует заметить, что при Петре I документы, удостоверявшие личность, не были надежными, по этой причине он предписывал ужесточать преследование мигрирующих преступников, опасных для общества, путем клеймения.

Своим Указом от 1803 года, Петр I установил «печатные» паспорта вместо «рукописных» для купцов, мещан и крестьян с целью борьбы с использованием фальшивых паспортов и участвовавшими случаями бегства крестьян. В тексте Положения о паспортах 1812 года подробно регламентировалась процедура получения паспортов крестьянами, отлучающимися для торговли или работы в другие местности.

С 1 января 1895 года в нашей стране, в соответствии с Положением о видах на жительство, началась выдача новых по форме документов. Вид на жительство удостоверял личность, служил средством контроля за передвижением из одной местности в другую, обеспечивал общий учет податных людей и контроль за сбором недоимок. Особого дохода от паспортизации страна не имела. В 1895 году доходы государства от выдачи видов на жительство составили несколько миллионов рублей. С 1897 года виды на жительство стали выдаваться бесплатно.

Либерализация паспортного режима в российском государстве и усиление миграции населения с неизбежностью вели к возрастанию нагрузки на малочисленные территориальные органы полиции.

Принятое Положение о видах на жительство 1895 года стало началом выдачи новых по форме документов, а также разделило все население

Империи на две группы. К первой относились дворяне, офицеры, почетные граждане, купцы и разночинцы. Им выдавались бессрочные паспортные книжки. Ко второй - мещане, ремесленники и сельские обыватели, то есть люди податных сословий.

Для второй группы предусматривалось три вида на жительство:

- *паспортные книжки* (выдавались на пять лет при условии отсутствия задолженностей по сборам и платежам. В них указывался годовой размер сборов. Полиция отбирала паспорта у тех, если их владельцы не уплачивали установочный сбор в срок);
- *паспорта* (выдавались на срок до одного года независимо от наличия недоимок и согласия других лиц);
- *бесплатные виды на отлучку* (выдавались на срок до одного года пострадавшим от неурожая, пожара, наводнения). Они могли быть выданы и лицам моложе восемнадцати лет.

В дальнейшем развитие информационного обеспечения в рассматриваемой сфере отмечается не только ведением «печатных» паспортов, но и реформой паспортной системы в связи с отменой крепостного права, которая, в частности, выразилась в снятии некоторых ограничений, в свободе передвижения по стране, а также в усилении роли паспорта как средства полицейского надзора.

Учету населения государством стало уделяться большое внимание, даже была проведена первая всеобщая перепись населения Российской Империи.

В отличие от российского государства, в Европе паспортная система стала укрепляться и ужесточаться, в связи с чем, возник термин «полицейское государство», а паспорта стали средством контроля со стороны государства за передвижением людей. Однако, учитывая, что подобные действия препятствовали экономическому развитию Европы, ограничения паспортной системы стали слабеть, а затем и вообще были отменены.

В XIX веке в европейских государствах на смену паспортной возникла так называемая легитимационная система, по которой не установлена обязанность гражданина иметь при себе какой-то определенный вид документа, но в случае необходимости личность его может быть удостоверена любым способом. При легитимационной системе обладание паспортом – это право, а не обязанность (оно становится обязанностью лишь при выезде гражданина за границу) [31].

В отличие от европейских государств, паспортная система российского государства существенно суживала возможности передвижения населения. Основным документом, регламентирующим процедуру паспортизации населения России, в начале XX века явился «Устав о паспортах» 1903 г., в соответствии с которым лица, проживающие по месту постоянного жительства, не обязывались иметь паспорта.

Заграничные паспорта выдавались без промедления сроком на пять лет всем лицам старше двадцати лет. Контроль и учет за переездом границы осуществлялся на таможне. Прибывающие в Россию иностранцы получали паспорт сроком на один год с указанием места проживания.

В этот период внешний вид паспорта постоянно изменялся... Основным государственным органом, который вел учёт населения и контролировал его передвижение, стали органы внутренних дел, для которых паспортное дело тогда (как и в настоящее время) было одним из приоритетных направлений деятельности.

Первые документы - паспорта фактически без существенных изменений просуществовали вплоть до февральской буржуазно-демократической революции 1917 года.

Данный временной отрезок, на наш взгляд, охватывает **1803-1917** годы, составляет **второй этап информационного обеспечения** в развитии учетно-регистрационных, информационных отношений в миграционной сфере и его можно условно обозначить как **«Печатный»**.

Третий исторический этап, по-нашему мнению, включает 1917-1932 годы. Крушение Российской Империи, гражданская война повлекли за собой крупные изменения в правовом регулировании вопросов гражданства, документирования населения, въезда в страну и выезда из неё, обеспечения режима пребывания иностранцев.

11 ноября 1917 года был издан декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» [32], которым для всего населения страны устанавливалось одно общее наименование – гражданин Российской республики.

В связи с общей трудовой повинностью декретом СНК РСФСР от 5 октября 1918 г. «О трудовых книжках для нетрудящихся» [33] были введены «трудовые книжки». Такие документы вводились взамен прежних удостоверений личности, паспортов и других документов, в первую очередь, для лиц, получающих нетрудовой доход.

В дальнейшем согласно декрета «О введении трудовых книжек в городах Москве и Петрограде», утвержденного ВЦИК РСФСР 25 июня 1919 г. [34], все граждане РСФСР, достигшие 16-летнего возраста, обязаны были иметь трудовые книжки, которые служили удостоверением личности в пределах РСФСР. Выдача трудовых книжек и других документов возлагалась на органы милиции [35].

В 1920 году на милицию было возложено осуществление нормативно-правовых актов, регулирующих пребывание иностранцев в пределах РСФСР. Для этого в составе милиции были образованы иностранные отделы [36].

В этот же период и НКВД и НКВД РСФСР был издан ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы въезда в Россию и выезда за границу. Установленный порядок сводился к обязательному получению всеми гражданами и иностранцами специального разрешения (визы) на каждую поездку.

В период гражданской войны в России встал вопрос о едином документировании всех российских граждан. Первой такой попыткой была

Инструкция о порядке выдачи паспортов и временных свидетельств, объявленных приказом Главного Управления Советской рабочей-крестьянской милиции НКВД от 1 ноября 1920 года.

Исключительное право выдачи паспортов и временных свидетельств возлагалось на уездно-городские и уездные управления милиции. Всем другим учреждениям запрещалась выдача подобных документов. Паспорта выдавались лишь лицам, желавшим их получить. Однако экономические и политические условия не позволили в те годы ввести единый документ для всех граждан России.

После окончания гражданской войны разнообразие документов, удостоверяющих личность гражданина, являлось серьезным препятствием для осуществления гражданами своих прав во взаимоотношениях с государственными органами, учреждениями и частными лицами.

Для персонального учета населения требовался единый, удостоверяющий личность документ. При этом нельзя не учитывать и того обстоятельства, что в 1922 году ВЦИК утвердил Гражданский кодекс РСФСР, согласно которому каждый гражданин имел право свободно передвигаться по территории РСФСР, выбирать не запрещенные законом занятия и профессии.

Важное значение для развития информационного обеспечения в паспортно-визовой сфере сыграло положение «Об адресных столах», утвержденное НКВД РСФСР 13 июля 1922 года. На его основе были проведены серьезные организационные мероприятия, направленные на ведение регистрации и учета населения в городах и для выдачи различной справочной информации организациям, учреждениям и частным лицам.

20 июня 1923 года был принят Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об удостоверениях личности», который юридически оформил слом старой дореволюционной паспортной системы. С 1 января 1924 года выдавались удостоверения личности, которые выдавались на три года. По желанию получателя в документ могла быть наклеена фотокарточка. Они содержали

в себе следующие сведения: фамилия, имя, отчество владельца; год, месяц и число рождения; место постоянного жительства; род занятий (основная профессия); отношения к отбыванию воинской повинности; семейное положение; перечень несовершеннолетних детей, внесенных в документ родителей.

В отступление от общего правила на несовершеннолетних в возрасте от 12-ти до 16-ти лет могли быть выданы отдельные удостоверения личности, но только по просьбе родителей или заменяющих их лиц, а при отсутствии родителей — по просьбе самих несовершеннолетних.

Опыт РСФСР по введению удостоверений личности был заимствован другими союзными республиками.

Получение удостоверения личности являлось правом, а не обязанностью граждан. Отсутствие такого документа не влекло никаких правовых последствий.

Таким образом, после 1923 года в Советском государстве установилась легитимационная система, при которой вместо паспорта, личность гражданина могла быть удостоверена иными многочисленными документами [37].

В дополнение к Декрету ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1923 года «Об удостоверениях личности» 26 апреля 1925 года было принято Постановление СНК РСФСР «О прописке граждан в городских поселениях». Таким образом, начиная с 1925 года «институт прописки» стал неотъемлемой частью паспортного режима советского общества. Следует заметить, что еще до принятия республиканских актов об удостоверении личности, введение прописки в ряде регионов страны местные органы власти вводили (1920 год) временные удостоверения личности и устанавливали прописку граждан.

Основанием для прописки мог быть любой документ (удостоверение личности, актовая запись о рождении, расчетная книжка или любой документ с места работы, членский билет профсоюза). Прописка могла быть

осуществлена и при отсутствии документа - по письменному заявлению прибывшего.

Наркомату внутренних дел РСФСР было поручено подготовить Инструкцию по применению Постановления СНК РСФСР от 26 апреля 1925 года «О прописке граждан в городских поселениях». Организация прописки населения еще более расширила возможности адресно-справочной работы.

Таким образом, начиная с 1925 года институт прописки на долгое время, стал неотъемлемой частью паспортного режима советского государства. Организация прописки населения не только значительно улучшила информационное обеспечения деятельности милиции, но и еще более расширила возможности адресно-справочной работы.

5 июня 1925 года было принято «положение о въезде в СССР и о выезде из СССР», которое являлось первым правовым актом, регламентирующим вопросы въезда и выезда в общесоюзном масштабе.

Циркуляром НКВД РСФСР от 11 ноября 1926 года было объявлено новое «Положение об адресных бюро и адресных столах в РСФСР» [38], которым достаточно подробно регламентировался порядок регистрации и учета населения, достигшего 16-летнего возраста, выдачи справок, заполнения адресных листков.

Существовавшая в нашей стране легитимационная система, когда в обращении находилось более девяти различных видов документов, удостоверяющих личность гражданина, являлась серьезным препятствием для реализации ими своих прав, осуществления взаимоотношений с государственными органами, различными учреждениями и частными лицами. Такое положение дел не способствовало становлению и развитию информационного обеспечения деятельности милиции в рассматриваемой сфере.

Объективные условия развития общества поставили перед государством задачу – установление в стране единой паспортной системы,

единого порядка учета населения по месту жительства и передвижения по стране.

27 декабря 1932 года было подписано Постановление № 57/1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов». Во всех паспортизированных местностях паспорт становится единственным документом, «удостоверяющим личность владельца». В п. 10 предписывалось: Паспортные книжки и бланки изготавливать по единому для всего Союза ССР образцу. Текст паспортных книжек и бланков для граждан различных союзных и автономных республик печатать на двух языках; на русском и на языке, общеупотребительном в данной союзной или автономной республике.

В паспортах образца 1932 года указывались следующие сведения: имя, отчество, фамилия, время и место рождения, национальность, социальное положение постоянное местожительство и место работы, прохождение обязательной военной службы и документы, на основании которых выдавался паспорт.

Ответственность за проведение в жизнь паспортной системы и за состояние паспортной работы несли начальники городских и районных управлений милиции. Они организовали эту работу и руководили ею через паспортные аппараты (отделы, столы) подчиненных органов милиции.

К функциям органов милиции по осуществлению паспортной системы были отнесены:

- выдача, обмен и изъятие (прием) паспортов;
- осуществление прописки и выписки;
- выдача гражданам пропусков и разрешений на въезд в пограничную зону;
- организация адресно-справочной работы (адресно-розыскной);
- осуществление административного надзора за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортного режима;
- проведение массово-разъяснительной работы среди населения;

выявление в процессе паспортной работы лиц, скрывающихся от органов советской власти.

Осуществление перечисленных функций составляло сущность организации паспортной работы.

Данный временной отрезок, по нашему мнению, является **третьим этапом информационного обеспечения, охватывает 1917 – 1932 г.г.** и его условно можно именовать **«Идентификационным»**.

Введенная в 1932 году единая паспортная система в последующие годы постоянно изменялась и совершенствовалась в интересах укрепления государства, улучшения обслуживания населения, в связи с чем, именно **с 1932 года, на наш взгляд, начинается следующий четвертый этап** развития информационного обеспечения деятельности органов государственного управления в сфере миграции.

Так, например, постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года в качестве одной из мер борьбы с легкомысленным отношением к семье и семейным обязанностям установлено, что при вступлении в брак и при разводе в паспорта производилась соответствующая отметка органами ЗАГС.

Для улучшения идентификации гражданина СССР с октября 1937 года в паспорта стали наклеивать фотографическую карточку, второй экземпляр которой хранился в милиции по месту выдачи документа.

Во избежание подделок ГУМ ввело специальные чернила для заполнения бланков паспортов и специальную мастику для печатей, штампы по креплению фотокарточек в документ, удостоверяющий личность. На этом этапе паспорт как основной документ, удостоверяющий личность гражданина ещё не раз менял свой внешний облик, менялись категории сведений, которые вносились в него. На этом этапе учёты населения велись в бумажном виде в форме картотек.

Кроме того, периодически рассылало во все отделения милиции оперативно-методические ориентировки о способах распознавания поддельных документов.

В тех случаях, когда при получении паспортов предъявлялись свидетельства о рождении из других областей и республик, милицию обязывали предварительно запрашивать пункты выдачи свидетельств, чтобы последние подтвердил подлинность документов.

К 1937 году паспортизация населения была закончена, паспортные аппараты выполнили задачи, которые на них возлагались.

В конце 30-ых годов вносятся существенные изменения в паспортную систему. Ужесточалась административная и уголовная ответственность за нарушение правил паспортного режима.

Во время Великой Отечественной войны (1941-1945 г.) одним из важных средств укрепления советского тыла, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью была паспортная система.

Правовой основой по учету послевоенного населения послужило Постановление СНК СССР от 4 октября 1945 года «О паспортизации населения». Оно имело целью определение общей численности его по всей территории страны, установление соотношения сельского и городского населения.

Достоверные данные о численности, составе и размещении населения служили основой государственного управления, планирования экономического и социального развития.

В 1952 году был организован паспортно-регистрационный отдел (ПРО), утверждены его структура и штаты. А 21 октября 1953 года Постановлением Совета Министров СССР утверждено новое Положение о паспортах.

Положение устанавливало единый для СССР образец паспорта с текстом на русском языке и языке соответствующей союзной или автономной республики.

Вместо выдававшихся ранее в большинстве случаев пятилетних паспортов устанавливались бессрочные, десятилетние, пятилетние и краткосрочные.

В 1955 году введено в действие Положение о паспортно-регистрационном отделе. На этот отдел возлагались следующие функции:

- организация и руководство всей деятельностью работы по проведению в жизнь паспортной системы;
- выдача и обмен паспортов;
- прописка и выписка населения;
- ведение адресно-справочной работы;
- выявление преступников, разыскиваемых оперативными и судебно-следственными органами;
- выявление и удаление из местности с особым паспортным режимом лиц, подпадающих под паспортные ограничения;
- выдача гражданам пропусков на въезд в запретную пограничную зону;
- регистрация актов гражданского состояния (рождений, смертей, браков, разводов, усыновления и т.д.).

Паспортно-регистрационный отдел, кроме того, оказывал практическую помощь паспортным аппаратам на местах, командируя туда своих работников, разрабатывал и предъявлял руководству ГУМ проекты приказов и других руководящих документов по осуществлению паспортной системы и регистрации актов гражданского состояния; обеспечивал милицию бланками паспортов, свидетельствами регистрации актов гражданского состояния, пропусками и т.д.; вел учет разыскиваемых и принимал меры по заявлениям и жалобам граждан, поступающим в отдел; решал кадровые вопросы.

28 августа 1974 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение «О паспортной системе в СССР». Данное Положение установило единый для всего населения страны порядок, предусматривающий

обязанность иметь паспорт всем гражданам СССР, достигшим шестнадцати лет независимо от места проживания (город или село). Введение всеобщей паспортизации стало главной обязанностью сотрудников всех паспортных аппаратов.

Действие нового паспорта не ограничивалось каким-либо сроком. Для того чтобы учесть внешние изменения черт лица владельца паспорта, связанные с возрастом, предусматривается последовательная вклейка трех фотокарточек:

Первая — при получении паспорта, достигшим 16-ти лет;

Вторая — по достижении 25-ти лет;

Третья — по достижении 45-ти летнего возраста.

В новом паспорте сократилось количество граф, содержащих сведения о личности гражданина и обязательные отметки. Сведения о социальном положении вообще исключены из паспорта, так как в процессе жизни социальное положение постоянно меняется. Не записываются в паспорт сведения о приеме на работу и увольнении, поскольку есть трудовая книжка. Новое Положение вводилось в действие (за исключение выдачи самих паспортов) с 1 июля 1975 года.

На протяжении семидесятих годов прошлого столетия значительно увеличилось количество поездок советских граждан за границу и число иностранных граждан, которые побывали в СССР. Однако существовавшее на тот момент информационное обеспечение деятельности аппаратов виз и регистраций (ВИР) органов внутренних дел сдерживало деятельность этих подразделений. В частности, существовавшая тогда статистическая отчетность не позволяла в полной мере анализировать деятельность аппаратов ВИР, принимать необходимые управленческие решения, обеспечивать соответствующими данными заинтересованные ведомства и организации.

В этих условиях необходимо было модернизировать статистическую отчетность, учитывающую не только основные изменения, произошедшие

в деятельности служб ВИР, но и устраняющую имеющиеся проблемы и неточности. Такая работа была проведена и с 1 января 1979 года новые формы статистической отчетности введены в действие. Поскольку всю информацию предусматривалось обрабатывать на ЭВМ в ГНИЦУИ МВД СССР, во всех формах отчетности были введены дополнительные реквизиты: цифровой заголовок, шифры стран государства (подданства) иностранных граждан и контрольная сумма по графам.

Следует отметить, что предпринятая попытка решения задачи автоматизированной обработки новых форм статистической отчетности позволила создать унифицированную систему документации «Статистика – ОВИР». Эта система представляла необходимую информацию для принятия управленческих решений, обеспечивала использование электронно-вычислительной техники, средств сбора, обработки, хранения и выдачи информации. Её основу составляло единообразное построение форм документов, единство применяемой терминологии и условных обозначений, стандартизация требований, предъявляемых к унифицированным документам.

Другим аспектом 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 был разработан вариант 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. человек-часов рабочего времени.

Однако в дальнейшем пришлось отказаться от карт с перфорированным краем. Это было вызвано несовершенством селектора, отсутствием ножниц перфоратора, примитивностью механического кодирования (вырезания ячеек) и процесса поиска информации (продевание) спиц через определенные отверстия всех карт.

Было признано целесообразным ввести в практику карты без краевой перфорации (заявления – анкеты). Такая форма представляет собой прямоугольную карточку размером 297х207 мм, сложенную пополам. На карточке предусмотрены графы для заполнения их данными в соответствии с установленным порядком оформления загранпаспортов.

В перспективе предполагалось создать единую автоматизированную систему (условный шифр «Аргус»), которую пытался разработать ЦНИЛ ГНИЦУИ МВД СССР. Применение ЭВМ в решении вопросов въезда и пребывания в СССР иностранных граждан, а также зарубежных поездок советских граждан, безусловно, способствовало дальнейшему совершенствованию работы в миграционной сфере.

На этом этапе информация о гражданах – владельцах внутренних паспортов, данные регистрационного учета населения обрабатывались сотрудниками паспортно-визовой службы вручную в адресно-справочных бюро по паспортным листкам «листок прибытия» и «листок убытия», которые раскладываются в алфавитном порядке пофамильно в специально предназначенных для этого картотеках. Учет загранпаспортов велся теми министерствами и ведомствами, которые их выдавали, также по специальным карточкам учета [39].

С принятием в 1991 году Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» на паспортно-визовую службу были также возложены обязанности по решению вопросов гражданства.

22 декабря 1991 года Постановление Верховного Совета РСФСР утвердило Декларацию прав человека и гражданина, где в статье 12-ой закрепляются права граждан на свободное передвижение и выбор жительства. Эти права нашли дальнейшее отражение в Законе Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации

на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах

Российской Федерации». А также в Конституции Российской Федерации, 1993 года в статье 27: «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» [40]. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин РФ может беспрепятственно возвращаться в РФ.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124 управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации, как в центре, так и на местах.

На управления паспортно-визовой службы и их подразделения были возложены функции по выдаче паспортов, пропусков на въезд в пограничную зону, осуществлению регистрации граждан, адресно-справочной работе, регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства (пребывающих на территории России), выдаче им документов на право проживания; оформление документов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства.

Паспортно-визовая служба, используя свои возможности, принимает активное участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений. Кроме того, в части, относящейся к ее компетенции, она осуществляет реализацию законодательных актов в области обеспечения прав и свобод человека.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 770 «О создании общегосударственной автоматизированной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов новых образцов» был определен порядок, позволяющий вести автоматизированный учёт паспортно-визовых

документов, начиная с момента их изготовления до уничтожения после истечения срока их действия.

Соответствующие министерства и ведомства Российской Федерации в 1993-1995 годах разработали и произвели 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. Генеральным заказчиком системы определено Министерство иностранных дел Российской Федерации, которое на основании экспертного исследования образцов бланков паспортов, виз и после заключения соответствующих органов о качественном содержании составных частей, степени их защиты от подделки и уровня полиграфического исполнения приступило к опытному внедрению первой очереди системы по оформлению и контролю паспортно-визовых документов в ряде консульских учреждений Российской Федерации за рубежом [41].

Следует учесть, что на этом этапе учёт загранпаспортов ведется теми ведомствами, которые их оформляют, причём, по специальным карточкам учёта, а информация о гражданах – сведения о владельцах внутренних паспортов, данные регистрационного учёта населения обрабатываются сотрудниками вручную в адресно-справочных бюро по специальным паспортным листкам «Листок прибытия» и «Листок убытия», которые учитываются в алфавитном порядке пофамильно в специально предназначенных для этого картотеках на бумажных носителях информации. На этом этапе ещё только предлагается проводить мероприятия по переводу существующих паспортных учётов в электронный вид и компьютерную обработку информации в рамках предлагаемой целевой программы по разработке и внедрению информационных технологий для автоматизации процессов обработки паспортно-визовых документов и обмена информацией между заинтересованными органами и ведомствами по учету населения.

В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 года № 232 введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации [42].

В анализируемый период отмечается «пошаговый» переход от учетов паспортной системы в виде бумажных картотек к накоплению данных учетов в электронном виде как некоего информационного ресурса, который стал бы основанием для формирования последующих автоматизированных банков данных. Другими словами, в данном периоде учеты ведутся не только в бумажном виде, но и в электронном виде.

Во исполнение данного Указа Правительство Российской Федерации 8 июля 1997 года (№ 828) утвердило Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, образец бланка и описание паспорта гражданина Российской Федерации. В том же Постановлении Правительства Российской Федерации Министерству внутренних дел Российской Федерации предписывалось:

- 1) приступить с 1 октября 1997 года к выдаче паспортов гражданина РФ;
- 2) произвести выдачу паспортов в первоочередном порядке гражданам, достигшим 14-16-летнего возраста, военнослужащим, а также другим гражданам в случаях, определяемых МВД России;
- 3) осуществить до 31 декабря 2003 года поэтапную замену паспорта гражданина СССР на паспорт гражданина Российской Федерации.

В тоже время, из сказанного вытекает, что перед соответствующими субъектами МВД России была поставлена задача активного перевода существующих паспортно-визовых учетов в электронный вид и компьютерную обработку информации в рамках целевой программы по разработке и внедрению информационных технологий для автоматизации

процессов обработки паспортно-визовых документов и обмена информацией между заинтересованными органами и ведомствами по учету населения.

С учетом вышеизложенного, данный временной период можно обозначить в границах с **1932-2002 г.г., с условным наименованием «Смешанный или переходный» этап.** Это название данный **четвертый этап** приобрел в связи с тем, что на наш взгляд, отражает поэтапный переход от учётов в паспортной системы в виде бумажных картотек к накоплению данных учётов в электронном виде как некоего информационного ресурса, который стал основанием для формирования последующих автоматизированных банков данных.

Другими словами, в данном периоде учёты ведутся не только в бумажном виде, но и начинается ведение учётов в электронном виде.

Основанием для выделения следующего **пятого этапа** информационного обеспечения явилось Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2002 г. № 1606-р «О создании центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации» [43]. Этот этап нами выделяется в отдельный в связи с тем, что, именно в этот период, в отличие от всех предыдущих начинает превалировать автоматизированная система учётов, причём единообразная во всех субъектах Российской Федерации.

Приказом МВД России от 7 октября 2003 г. № 776 Центр паспортно-визовой информации МВД России был преобразован в Центр паспортно-визовых информационных ресурсов МВД России, Центр обращений граждан по паспортно-визовым вопросам МВД России в Центр оформления приглашений иностранным гражданам МВД России.

Указом Президента РФ от 23 февраля 2002 года № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» в составе МВД России образовано ФМС России, которой были переданы правоприменительные функции, функции по

контролю и надзору, а также функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2005 г. № 186 «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» [44] впервые на федеральном уровне было закреплено создание центрального банка данных по учету иностранных граждан.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета», было установлено, что ГИСМУ представляет собой межведомственную автоматизированную систему, формируемую на основе:

АС ЦБД УИГ;

автоматизированных учетов подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации;

банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности;

базы биометрических персональных данных, полученных Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами, организациями и подразделениями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, лиц, получивших временное убежище, и прибывших с ними членов их семей, а также выдаваемых им документов, в том числе содержащих электронный носитель информации;

иных информационных систем, содержащих информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых в соответствии с законодательством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

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.

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

Десятилетний российский загранпаспорт содержит пластиковую страницу, в которую имплантирована бесконтактная микросхема с антенной, в эту микросхему записывается персональные данные человека: содержащиеся на первой странице загранпаспорта: цифровая фотография, фамилия, имя и отчество, номер паспорта, дата рождения, пол, дата выдачи и дата окончания срока действия паспорта. Это сделано с целью защиты от подделок паспорта, так как основные нарушения связаны с переклейкой фотографии. Микросхема содержит энергонезависимую память объемом 72 килобайта и в неё можно поместить также дополнительную биометрическую информацию, например, отпечатки пальцев, изображение радужной оболочки глаз и другие идентификационные признаки человека. Для нашей страны это является перспективным направлением. Цифровое изображение лица ПВДНП вводится, начиная с 2006 г.

Вместе с тем правила ведения общефедерального учета выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность

граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации, а также перечень сведений, фиксируемых при ведении общефедерального учета выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации установлены Правительством Российской Федерации только в 2014 году [45].

Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 387-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в статью 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-І внесено полномочие на ведение федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, содержащего в себе информацию, полученную от граждан, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных полномочных органов, органов местного самоуправления, а также учреждений, осуществляющих в соответствии со статьей 5 упомянутого Закона регистрацию и снятие граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания.

Предусмотрено, что в базовый государственный информационный ресурс регистрационного учета граждан Российской Федерации включается следующая информация:

- фамилия, имя, отчество (последнее - при наличии);
- дата и место рождения;

пол;

адрес и дата регистрации (снятия с регистрационного учета) по месту жительства (месту пребывания);

данные основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (в отношении лиц, не достигших четырнадцатилетнего возраста, реквизиты свидетельства о рождении: серия, номер, дата выдачи и кем выдано);

реквизиты свидетельства о смерти (серия, номер, дата выдачи и кем выдано) - при снятии с регистрационного учета умершего;

наименование и дата решения (приговора) суда, вступившего в законную силу, - при снятии с регистрационного учета по месту жительства гражданина Российской Федерации, признанного безвестно отсутствующим, либо выселенного из занимаемого жилого помещения или признанного утратившим право пользования жилым помещением, либо осужденного к лишению свободы;

страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования (при наличии).

Порядок формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса регистрационного учета граждан Российской Федерации установлен постановлением Правительством Российской Федерации от 5 января 2015 г. № 4.

В целях совершенствования информационного обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации, а также повышения эффективности деятельности территориальных органов МВД России по обеспечению административных процессов в сфере миграции с 10 октября 2022 года введен в эксплуатацию единый информационный ресурс регистрационного и миграционного учетов в составе ГИСМУ [46].

11 сентября 2023 года приказом МВД России № 670 впервые легализованы и систематизированы в одном акте эксплуатируемые в МВД

России информационные системы в сфере миграции, входящие в состав ГИСМУ, к которым отнесены:

ППО «Территория» федерального уровня;

ППО «Территория» регионального уровня;

СПО «Рeadмиссия»;

КПТС «Соотечественники»;

КПТС «Вынужденные переселенцы»;

ПС «Компенсация»;

СПО «Мигрант-1»;

СПО «АС Российский паспорт»;

АСАО ГИСМУ;

СПО «Портал ФМС России»;

СПО «Сервисный концентратор»;

ПАК «ГИСМУ-Интеграция»;

АМ «Предприглашения»;

СПО «Сервисы Сайта»;

АИС «Гражданство»;

СПО «ASBASE»;

АИС «Кадры ФМС России»;

Единый информационный ресурс регистрационного и миграционного учетов.

Современный этап развития информационного обеспечения паспортной системы характеризуется формированием целостной весьма значимой полноценной отрасли, которая в свою очередь делится на чётко сформированные институты, среди которых по объёму и значению, важное место принадлежит институту информационного обеспечения паспортной системы. Этот период также отличается от предыдущих расширением перечня подзаконных нормативно-правовых актов как дополнительных инструментов административно-правового регулирования миграционных процессов в нашей стране. Этот период характерен поэтапным переходом от

традиционной формы выдачи документов, удостоверяющих личность гражданина, к электронной форме, когда в каждом последующем законодательстве происходила корректировка действующего законодательства, правда весьма существенная как по объёму, так и по значению.

Временной отрезок (с 2002 г. – по настоящее время) является **пятым этапом** в развитии **информационного обеспечения** и условно именуется нами как **«Автоматизированный»**. Он является наиболее продуктивным в плане массового создания и внедрения автоматизированных систем.

На основании выше сказанного можно сделать вывод о возможности выделения **пяти основных исторических этапов** зарождения, становления, формирования и совершенствования информационного обеспечения деятельности органов государственного управления в сфере миграции.

Первый этап «Рукописный» (945-1803 г.г.) – именно в это время зародилась и начала действовать система учета населения.

Второй этап «Печатный» (1803-1917 г.г.) – характеризуется введением «печатных» паспортов вместо рукописных, дальнейшей модернизацией системы учета населения страны, проведением первой переписи населения Российской Империи.

Третий этап «Идентификационный» (1917-1932 г.г.) – характеризуется изменениями в правовом регулировании вопросов гражданства, документирования населения, въезда в страну и выезда из неё, обеспечения режима пребывания иностранцев.

Четвертый этап «Смешанный или переходный» (1932-2002 г.г.) - отмечается «пошаговый» переход от учетов паспортной системы в виде бумажных картотек к накоплению данных учетов в электронном виде.

Пятый этап «Автоматизированный» (2002 г. – по настоящее время) характеризуется использованием электронных и биометрических технологий,

является наиболее продуктивным в плане массового создания и внедрения автоматизированных систем.

При выделении данных этапов развития информационного обеспечения миграционной деятельности в рамках миграционного права, нами также учитывалось регулярное существенное обновление и совершенствование законодательства паспортной системы.

Основные изменения, происходящие с формами и видами документов, удостоверяющих личность гражданина, закрепленные в законодательстве нашли свое отражение в предложенной нами периодизации института информационного обеспечения МВД России в сфере миграции.

Следует также учесть, что мы рассматривали этапы реформирования миграционного законодательства в контексте развития административно-правового регулирования вопросов информационного обеспечения в сфере миграции в контексте реализации документов стратегического планирования и цифровизации государственного управления в целом.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте «рукописный» этап развития информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции (945-1803 г.г.).
2. Опишите развитие информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции в «печатный период» (1803-1917 г.г.).
3. Проанализируйте «идентификационный» этап информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции, охватывающий 1917 – 1932 г.г.
4. Каковы особенности информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции в период 1932-2002 г.г. («смешанный или переходный» этап)?
5. Назовите достижения «автоматизированного» этапа информационного обеспечения органов внутренних дел в сфере миграции (с 2002 г. – по настоящее время).

2 Государственные услуги, информационные системы и электронные сервисы в сфере миграции

2.1 Административно-правовая основа современных систем федеральных учетов органов внутренних дел в сфере миграции

Совершенствование процесса предоставления государственных услуг в сфере миграции в электронной форме является актуальным направлением системной работы МВД России по повышению качества предоставления государственных услуг. Безусловно, данное направление может послужить повышенному общественному доверию и поддержке гражданами деятельности ведомства ввиду высокой степени востребованности данного вида услуг среди населения и необходимости сокращения затрат, сопряженных с процессом их предоставления.

В разное время ученые отмечали значимость и актуальность данного направления. Например, С.В. Байбаков подчеркнул, что «серьезную роль в достижении данных целей могут играть услуги на основе современных информационно-коммуникационных технологий, позволяющие реорганизовать работу органов власти и достигать новое качество управления, соблюдая регламенты обслуживания населения и повышая результативность принимаемых решений». Также С.В. Байбаков обратил внимание на то, что именно государственные услуги служат интересам населения, а соответственно качественное оказание государственных услуг с использованием электронных государственных услуг на основе информационно-коммуникационных технологий обеспечивает существенное снижение уровня издержек в масштабах страны [47].

На наш взгляд, справедливой выглядит позиция Н.Н. Щербининой, которая в своих работах указывает, что «в Российской Федерации действует комплекс законов и подзаконных актов, содержащих правила предоставления электронных государственных услуг, в которых имеются определенные

пробелы и коллизии, приводящие к проблемам в административно-правовом регулировании» [48]. Соответственно возникающие проблемы повышения эффективности оказания услуг в сфере миграции в электронной форме необходимо подвергнуть тщательному изучению.

В настоящее время ведется активное внедрение новых технологий во все сферы жизнедеятельности человека, и система МВД России не осталась в стороне. Согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в целях повышения качества предоставления государственных услуг в сфере миграции территориальными органами МВД России в настоящее время реализуется целый комплекс мер. При этом спектр услуг и полномочий МВД России в сфере миграции достаточно обширный. В связи с этим возникают определенные трудности в реализации данного проекта, и от этого определенно страдает качество предоставляемых услуг.

С целью повышения качества предоставления государственных услуг в сфере миграции территориальными органами МВД России периодически проводятся комплексные мероприятия:

- на официальных сайтах территориальных органов МВД России для удобства граждан размещается информация справочного характера о порядке, сроках, механизме предоставления государственных услуг, в том числе в электронном виде;

- проводится разъяснительная работа касательно предоставления государственных услуг в сфере миграции в средствах массовой информации, в местах массового пребывания и приема граждан распространяются буклеты, наглядно демонстрирующие преимущества предоставления государственных услуг в электронном виде;

- в помещениях приема заявителей оборудуются рабочие места с выходом в сеть Интернет, на постоянной основе осуществляется трансляция видеороликов о предоставлении посредством Единого портала государственных услуг (ЕПГУ) электронного вида услуг;

- в подразделениях по вопросам миграции на регулярной основе проводятся специальные акции, способствующие популяризации предоставления государственных услуг в форме электронных заявлений;

- с целью снижения рисков образования очередей в подразделениях по вопросам миграции, в которых посещаемость превышает 50 заявителей, установлена система управления электронной очередью [49].

Система управления электронной очередью как программно-аппаратный комплекс позволяет оптимизировать процесс приема заявителей и оказания государственных услуг в системе МВД России, обеспечивает контроль качества оказываемых государственных услуг, упрощает ведение единой статистики по работе подразделений и обеспечивает контроль со стороны центрального аппарата и руководителей соответствующих территориальных органов. Для граждан же данная система позволяет заранее планировать время посещения подразделения по вопросам миграции с целью получения той или иной государственной услуги.

Сегодня МВД России в сфере миграции издано значительное количество приказов, утверждающих административные регламенты по предоставлению различного рода государственных услуг в сфере миграции. Наиболее востребованными государственными услугами являются такие, как:

- оформление российского и заграничного паспортов;
- осуществление регистрационного и миграционного учетов;
- получение патента на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
- разрешение на временное проживание и получение вида на жительство для иностранных граждан и др.

При таком многообразии функций ведомства основными задачами подразделений территориальных органов МВД России, оказывающих государственные услуги в сфере миграции, являются повышение эффективности предоставляемых услуг и недопущение очередей.

МВД России утвержден перечень нормативно-правовых актов и методических материалов по вопросам повышения качества государственных услуг, предоставляемых подразделениями по вопросам миграции, в том числе в электронном виде, где наиболее важный показатель эффективности – время ожидания в очереди.

Как результат, начиная с 2013 г., согласно приказу МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1039 «Об утверждении Перечня организационных мер по сокращению времени ожидания заявителей в очереди для получения государственных услуг, предоставляемых МВД России», подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России принимает максимум организационных мер по сокращению времени ожидания заявителей при обращении за получением государственных услуг в сфере миграции, где показатель времени ожидания не должен превышать 15 минут [50].

Время ожидания в очереди исчисляется с момента прибытия заявителя в подразделение МВД России для получения государственной услуги, т.е. получения им соответствующего талона в терминале электронной очереди, до момента начала приема заявления и (или) иных документов сотрудником подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России.

Для удобства граждан региональными подразделениями по вопросам миграции создаются дополнительные места ожидания, используются возможности предварительной записи, в том числе и в телефонном режиме, внедряются комплексы электронного регулирования очереди, по возможности закрепляются администраторы из числа сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Заявителям, выбравшим для себя удобное время и дату получения государственных услуг и записавшимся предварительно, оказание государственных услуг осуществляется в первоочередном порядке в максимально короткие сроки, что оставляет положительные впечатления у граждан от получения государственных услуг.

Однако в процессе оказания государственных услуг гражданам с применением системы управления электронной очередью отмечаются некоторые несовершенства технического характера, результатом чего становится нестабильная работа оборудования и программного обеспечения электронной очереди, влекущая за собой искажение статистических сведений по эксплуатации электронной очереди, отображаемых в соответствующем разделе Сервиса предоставления государственных услуг единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности министерства внутренних дел Российской Федерации (СПГУ ИСОД МВД России).

Полагаем, что для минимизации очередей и возможных случаев превышения регламентированного времени ожидания заявителя в очереди в подразделениях по вопросам миграции территориального органа МВД России необходимо:

- организовывать все условия для бесперебойной, корректной работы системы управления электронной очередью, учитывая указания, поручения, рекомендации МВД России, в том числе обеспечить нахождение в зале ожидания квалифицированного сотрудника с целью консультирования и оказания помощи гражданам, решившим получить государственную услугу, используя терминал данной системы;

- контролировать техническое состояние терминала и процесс его эксплуатации, своевременно принимая меры по перезапуску системы, а также незамедлительно формировать и направлять заявки о сбоях в службу поддержки единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ЕЦЭ ИСОД МВД России);

- своевременно реагировать на поступающие от граждан жалобы, в том числе через специализированные интернет-сайты, по фактам превышения ожидания в очереди.

Совершенствование процесса предоставления государственных услуг в электронной форме также считаем возможным с применением следующих мер:

- предоставлять гражданам возможность осуществления предварительной записи на получение государственных услуг с помощью системы управления электронной очередью посредством единого портала предоставления государственных услуг;

- учитывать актуальную нагрузку на каждое подразделение по вопросам миграции (количество обратившихся граждан и количество сотрудников при оказании государственных услуг);

- обеспечивать обратную связь в режиме онлайн с сотрудниками Техподдержки единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ЕЦЭ ИСОД МВД России) для оперативного решения возникшего вопроса или проблемы, с целью недопущения нарушения качества и сроков оказания государственных услуг;

- вводить в каждое подразделение службы (отделения или отдела) миграционного ведомства должность системного администратора на примере ранее реорганизованной паспортно-визовой службы России.

Стоит отметить, что появление системы управления электронной очередью значительно улучшило работу по предоставлению государственных услуг, а устранение имеющихся неполадок выведет подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России и, соответственно, ведомство на качественно новый уровень.

Кроме того, сегодня необходимость знания сотрудниками полиции вопросов, связанных с формированием и использованием информационных ресурсов в сфере миграции, очевидна и продиктована потребностью совершенствования информационного обеспечения миграционного и регистрационного учета, установления действенного контроля за обращением документов, удостоверяющих личность, в также принятия мер по предотвращению незаконной миграции и совершенствованию технических возможностей информационного обмена в миграционной сфере.

Вышесказанное обуславливает актуальность исследования вопросов функционирования информационных ресурсов МВД России в сфере миграции и поиска путей их совершенствования в целях обеспечения миграционного правопорядка в Российской Федерации.

В Российской Федерации основу законодательной базы работы с информацией составляют Конституция Российской Федерации, международные договоры, а также федеральные законы, регламентирующие отношения в данной области. Также в современных условиях построения правового государства вопросы формирования и использования информационных ресурсов необходимо рассматривать с позиций Доктрины информационной безопасности РФ, Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017 – 2030 годы и Концепции правовой информатизации России, в которых заложены основы государственной политики в области развития информатизации страны [51].

Таким образом, в Российской Федерации сегодня создана твердая нормативная правовая основа информационной деятельности, а также сформулирована стратегия ее дальнейшего развития. Вместе с тем, в нормативном правовом регулировании данной области общественных отношений имеются существенные проблемы, требующие скорейшего разрешения в целях более эффективной деятельности по информационному обеспечению важнейших отраслей функционирования государства.

Основополагающие вопросы работы с информацией содержатся в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [52], в котором даются официальные определения в регулируемой сфере, в числе которых «информация», «информационные технологии», «информационные системы» и др. Однако при наличии нормативно закрепленных понятий в регулируемой сфере общественных отношений по причине высокой динамичности их развития имеется и существенная терминологическая

неопределенность в отношении ряда дефиниций, играющих серьезную роль в информационной деятельности государства.

Одним из таких понятий, требующих скорейшего нормативного закрепления, являются «информационный ресурс». Данный термин прочно вошел в общественный лексикон и активно используется в деятельности МВД России, в том числе – связанной с вопросами миграции, однако официального толкования до настоящего времени не имеет.

По мнению отечественных ученых информационный ресурс представляет собой совокупность документированной информации, в отношении которой установлен правовой режим, содержащий основания и порядок отнесения информации к таким ресурсам, а также порядок пользования ею, условия предоставления и распространения. Крайне важной характеристикой информационного ресурса является целостность, заключающаяся в недопустимости произвольного изменения его границ путем изменения критериев включения информации в его состав, при этом сам он рассматривается как неотъемлемая часть информационных систем, а не простая совокупность информации, поскольку имеет установленный порядок формирования, использования и защиты от несанкционированного доступа [53].

Основными составляющими правового режима информационных систем являются: цель создания, перечень содержащейся информации, правовой статус поставщиков информации, пользователей информации и оператора системы как совокупность их прав, обязанностей и ответственности в регулируемой сфере, а также требования к программному и техническому обеспечению функционирования системы.

Особо необходимо отметить, что информационный ресурс является самостоятельным элементом, который может быть выделен из информационной системы. Отдельный информационный ресурс может порождать правоотношения независимо от информационной системы,

которая, в отличие от него, без информационного ресурса существовать не может.

Таким образом, информационный ресурс по отношению к информационной системе первичен, поскольку целью создания государственных информационных систем как раз и является ведение соответствующих информационных ресурсов. Назначение же системы, ее функционал и правовой режим должны, в конечном итоге соответствовать заявленной цели, иное будет считаться нарушением законодательства [54].

Определившись с иерархией понятий «информационный ресурс» и «информационная система», приведем законодательное определение последней как «совокупности содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств» [55].

Поэтому, говоря о путях повышения эффективности функционирования информационных систем, отечественными учеными отмечается, что в современных условиях необходимо упрощение коммуникации и изменение в целом самой концепции подхода к обработке, хранению и распространению информации [56].

Эта идея наглядно прослеживается в предложениях по реформированию миграционных режимов, закрепленных в Перечне поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019 – 2025 годы [57], содержащем раздел, посвященный вопросам информатизации сферы управления миграцией.

Разработчиками данной стратегии констатируется, что реализация функционирования электронных сервисов и механизмов контроля за миграционными процессами требует создания эффективной государственной информационной инфраструктуры, основанной на единой информационной платформе, содержащей и обрабатывающей для последующего использования информацию о миграционных процессах.

Создаваться такая информационная платформа должна с учетом текущих и будущих возможностей, имеющихся государственных информационных ресурсов и национальной стратегии в сфере цифрового развития, обеспечив координацию деятельности взаимодействующих субъектов.

На функционал единой информационной платформы возлагаются серьезные перспективные задачи. Так, консолидация информационных ресурсов различных ведомств позволит создать цифровой профиль иностранного гражданина, дающий возможности персональной аналитики с использованием, например, геолокации. Также использование данных цифрового профиля позволит, например, обеспечить оперативное получение государственных услуг, заключение трудовых договоров, а также получение целевых рассылок иностранным гражданам, информирующих их о юридически значимых фактах.

Необходимо отметить, что в настоящее время разработчиками Проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» [58] значительное внимание уделено вопросам информатизации и информационно-аналитическому обеспечению государственного управления миграционными процессами.

Так, в законопроекте содержатся общие требования к использованию информационно-телекоммуникационных технологий при обеспечении государственного управления миграционными процессами, включая требование о реализации такого управления на базе государственных и муниципальных информационных систем, образующих информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуру, требования к которым утверждаются Правительством Российской Федерации.

Также к ведению Правительства Российской Федерации отнесено утверждение порядка и особенностей использования информационных систем при осуществлении государственного управления миграционными

процессами. Технические стандарты в данной области устанавливаются Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Разработчиками законопроекта определен круг участников инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, которые используются в государственном регулировании миграционных процессов.

К таким субъектам предложено отнести:

государственные органы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств в Российской Федерации;

международные организации и их представительства в Российской Федерации, а также представительства иностранных государств при международных организациях, находящихся в Российской Федерации;

юридические лица и индивидуальные предприниматели, в том числе иностранные коммерческие организации;

граждане Российской Федерации, иностранные граждане.

Таким образом, предполагаемый спектр взаимодействующих в информационной инфраструктуре в сфере миграции субъектов достаточно широк. Поэтому после вступления в законную силу нового нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в сфере миграции, потребуется незамедлительная разработка и принятие административно-правовых мер, направленных на разграничение ответственности и упорядочение процессов их взаимодействия.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие комплексные мероприятия проводятся территориальными органами МВД России с целью повышения качества предоставления государственных услуг в сфере миграции?
2. Охарактеризуйте время ожидания в очереди как наиболее важный показатель эффективности государственных услуг, предоставляемых подразделениями по вопросам миграции, в том числе в электронном виде.
3. Каковы пути совершенствования процесса предоставления государственных услуг в электронной форме?
4. В чем состоит актуальность исследования вопросов функционирования информационных ресурсов МВД России в сфере миграции?
5. Каковы основные характеристики информационного ресурса?
6. Назовите составляющие правового режима информационных систем.
7. Как соотносятся понятия «информационный ресурс» и «информационная система»?

2.2 Информационное обеспечение предоставления государственных услуг в сфере миграции, информационные системы и электронные сервисы в сфере миграции

Проходящие в стране и мире процессы информатизации и развития привели к кардинальным преобразованиям общества. На новый уровень вышли отношения, возникающие при взаимодействии отдельных членов общества с государством, а именно при оказании последним государственных услуг. Основной тенденцией данного процесса является внедрение электронного документооборота и упрощение порядка получения той или иной услуги.

Деятельность органов государственной власти по предоставлению государственных услуг регулируется Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [59]. Согласно данному Федеральному закону под государственной услугой понимается деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти и иного государственного органа, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

На сегодняшний день МВД России является ключевым органом государственной власти, реализующим широкий спектр полномочий в различных сферах жизни общества, и предоставляет более 40 видов государственных услуг на различных уровнях. Из них 18 государственных услуг реализуется подразделениями по вопросам миграции. Согласно Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», подразделения по вопросам миграции системы МВД России предоставляет следующие услуги:

1. Государственная услуга по оформлению и выдаче паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами её территории (далее - выдача, замена внутренних паспортов).
2. Регистрационный учёт граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ (далее – регистрационный учет граждан РФ).
3. Оформление и выдача приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - оформление и выдача приглашения на въезд в РФ).
4. Оформление и выдача паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ, (далее – оформление и выдача заграничных паспортов).
5. Оформление и выдача паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ, содержащих электронный носитель информации (далее – оформление и выдача заграничных паспортов, содержащих электронный носитель информации).
6. Предоставление адресно-справочной информации.
7. Оформление, выдача, продление срока действия и восстановления виз иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – оформление виз).
8. Выдача иностранному гражданину и лицу без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации (далее – выдача РВП).
9. Выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, а также его замена (далее – выдача, замена ВнЖ).
10. Выдача разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – выдача РНП и РНР).

11. Лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан РФ за пределами территории РФ (далее – лицензирование деятельности).

12. Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ (далее – миграционный учет).

13. Оформление и выдача патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории РФ (далее – оформление и выдача патентов).

14. Рассмотрение ходатайств о признании беженцем на территории РФ и заявлений о предоставлении временного убежища на территории РФ (далее – рассмотрение ходатайств о признании беженцем).

15. Оформление и выдача беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации (далее - оформление и выдача беженцу проездного документа).

16. Предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия (предоставления статуса вынужденного переселенца).

17. Оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (далее – оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы).

18. Выдача иностранным гражданам и лица без гражданства разрешения на временное проживание в РФ в целях получения образования (далее – выдача РВП).

Государственные услуги в подразделениях по вопросам миграции предоставляются, в том числе и в электронном виде. Для подачи заявления на предоставление указанных услуг необходимо пройти регистрацию на ЕПГУ и подтвердить учетную запись. Однако услуги, оказываемые МВД России, не полностью предоставляются в электронном виде. Так, для получения паспорта гражданина Российской Федерации лицу

необходимо явиться в выбранный им территориальный орган МВД России с целью подтверждения указанных в заявлении данных и получения документа на физическом носителе.

Под информационным обеспечением деятельности подразделений по вопросам миграции принято понимать своевременное предоставление полной и достоверной информации, необходимой для осуществления деятельности подразделений по вопросам миграции.

В целях совершенствования качества предоставляемых государственных услуг, повышения эффективности и информационного обеспечения деятельности подразделений по вопросам миграции создано множество различных сервисов и систем.

Более того, в целях повышения эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности всех федеральных органов исполнительной власти Правительство Российской Федерации утвердило Положение о ведомственных программах цифровой трансформации [60], согласно которому МВД России ежегодно утверждает соответствующую программу на текущий и два последующих года.

Так, распоряжением МВД России от 25 января 2023 г. № 1/649 утверждена Ведомственная программа цифровой трансформации МВД России на 2023-2025 годы (далее - ВПЦТ), целями которой определены:

- повышение удовлетворенности граждан государственными услугами, в том числе цифровыми, снижение издержек бизнеса при взаимодействии с государством;

- снижение издержек государственного управления, отраслей экономики и социальной сферы;

- создание условий для повышения собираемости доходов и сокращения теневой экономики за счет цифровой трансформации;

- повышение уровня надежности и безопасности информационных систем, информационно-технологической инфраструктуры;

устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в рамках контрольной (надзорной) деятельности.

В ВПЦТ включены 42 действующие и перспективные государственные услуги МВД России, 4 контрольно-надзорные функции, подлежащие цифровой трансформации в соответствующий период времени.

Так, на сегодняшний день возможность подачи заявления с использованием ЕПГУ реализована для следующих государственных услуг МВД России в сфере миграции:

выдача, замена внутренних паспортов (в части замены паспорта в связи с достижением гражданами 20-летнего и 45-летнего возраста, исправлением неточностей (ошибок), изменением персональных данных или непригодностью паспорта для дальнейшего использования, изменением пола или существенным изменением внешности);

оформление и выдача заграничных паспортов;

оформление и выдача заграничных паспортов, содержащих электронный носитель информации;

регистрационный учет граждан РФ;

предоставление адресно-справочной информации;

оформление и выдача приглашения на въезд в РФ (в части подачи ходатайства о выдаче приглашения на въезд в РФ от физических лиц);

осуществление миграционного учета;

лицензирование деятельности (в части подачи заявлений на предоставление выписки из реестра лицензий на деятельность, связанную с оказанием услуг по трудоустройству граждан РФ за пределами территории РФ).

Из них выдача результата в электронном виде, без посещения заявителем подразделения по вопросам миграции (бесконтактные услуги), осуществляется по следующим государственным услугам:

регистрационный учет граждан РФ (в части регистрации по месту пребывания, а также регистрации по месту жительства несовершеннолетних граждан, не достигших 14-летнего возраста);

предоставление адресно-справочной информации;

оформление и выдача приглашения на въезд в РФ;

осуществление миграционного учета (в части направления уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания и уведомления об убытии иностранного гражданина из места пребывания);

лицензирование деятельности.

Во исполнение Федерального закона от 18 марта 2023 г. № 62-ФЗ «Об особенностях правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство Украины» обеспечена возможность подачи гражданами Российской Федерации, одновременно являющимися гражданами Украины, заявлений о нежелании состоять в гражданстве Украины с использованием ЕПГУ.

Кроме того, положениями Федерального закона от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», вступившего в силу 26 октября 2023 г., предусматривается право граждан Российской Федерации направлять в электронном виде в органы внутренних дел уведомления о фактах приобретения, утраты гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве (далее – уведомление).

В развитие норм данного Федерального закона ГУВМ МВД России разрабатывается проект приказа МВД России [61], предусматривающий возможность подачи уведомлений через ЕПГУ. В таком случае заявителю посредством ЕПГУ будет направляться сообщение о приеме уведомления или об отказе в его приеме с указанием причин такого отказа.

Также административными регламентами [62] по оказанию государственных услуг по оформлению, выдаче и замене свидетельства

участника Государственной программы, по предоставлению статуса вынужденного переселенца, по оформлению и выдаче беженцу проездного документа предусмотрена возможность подачи заявления (ходатайства) в электронном виде через ЕПГУ.

В настоящее время указанная возможность технически не реализована. При этом проводятся мероприятия по разработке и утверждению интерактивных форм для последующего их вывода на ЕПГУ и использования при предоставлении обозначенных государственных услуг.

В рамках мероприятий, проводимых по внедрению ЕИР РМУ, с Минцифры России достигнуты договоренности по переводу оказания государственных услуг по выдаче, замене внутренних паспортов; оформлению и выдаче загранпаспортов; предоставлению адресно-справочной информации с использованием ЕПГУ в ЕИР РМУ до конца сентября 2023 г., остальные [63] поэтапно до конца 2023 года.

Доработка информационных систем МВД России в сфере миграции в части взаимодействия с ЕПГУ проводится в рамках выполнения работ по государственным контрактам на сопровождение информационных систем МВД России в сфере миграции [64] и развитие ЕИР РМУ [65].

Необходимо отметить, что часть государственных услуг, оказываемых в МВД России, также предоставляется гражданам России в многофункциональных центрах (далее – МФЦ). Деятельность по взаимодействию МФЦ с органами исполнительной власти в сфере предоставления государственных услуг регулируется постановлением Правительства Российской Федерации «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или в случаях установленных законодательством Российской Федерации, публично-правовыми компаниями» [66].

На сегодняшний день МФЦ предоставляют государственные и муниципальные услуги в различных сферах, в том числе, относящихся к ведению органов внутренних дел. Из них к государственным услугам в сфере миграции относятся следующие:

регистрационный учет граждан РФ (в части приема и выдачи документов о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ);

осуществление миграционного учета;

выдача и замена внутренних паспортов;

оформление и выдача заграничных паспортов;

оформление и выдача заграничных паспортов, содержащих электронные носители информации.

Взаимодействие и обмен информацией между МФЦ и подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляется на основании и п. 1 постановления Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг»¹. [68]

Реализация взаимодействия информационных систем организаций и ведомств осуществляется в рамках государственной целевой программы «Информационное общество», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» [69].

Электронное взаимодействие реализуется посредством внедрения в эксплуатацию таких систем как:

1. Системы межведомственного электронного документооборота (далее - МЭДО).

¹ Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 (ред. от 14.09.2022) «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». СПС КонсультантПлюс.

2. Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ).

3. Национальной системы управления данными (далее - НСУД).

В целях осуществления исполнения межведомственных запросов федеральные органы исполнительной власти, государственные внебюджетные фонды, исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, МФЦ и иные организации активно используют единую систему межведомственного электронного взаимодействия. Организация и работа данной системы регулируется постановлением Правительства Российской Федерации «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» [70].

СМЭВ представляет собой федеральную государственную информационную систему, позволяющую органам и организациям осуществлять информационный обмен на основе унифицированных правил взаимодействия между информационными системами, а также обеспечивать единый технологический способ взаимодействия информационных систем, посредством технологии очередей электронных сообщений в соответствии с зарегистрированными форматами передаваемых сведений и единый технологический способ предоставления данных информационных систем, посредством исполнения зарегистрированных запросов к витринам данных и фиксацию фактов движения электронных сообщений.

Система предназначена для решения задач в области обеспечения исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, в том числе и в области предоставления государственных услуг с использованием ЕПГУ.

СМЭВ в целях реализации своих функций обеспечивает:

1. Доступ к единому электронному сервису, единому сервису доступа к данным системы взаимодействия и электронным сервисам информационных систем, подключенных к системе взаимодействия.

2. Получение, обработку и доставку электронных сообщений при обмене сообщениями с обеспечением фиксации времени передачи, целостности электронных сообщений, указания их авторства и возможности предоставления сведений, позволяющих проследить маршрут движения.

3. Хранение информации, содержащейся в реестре электронных сервисов информационных систем.

4. Хранение информации, содержащейся в реестре видов сведений единого электронного сервиса, необходимой для обмена сообщениями.

5. Хранение информации, содержащейся в реестре регламентированных запросов, формируемом с использованием личного кабинета участника и осуществление обмена этой информацией с внешними информационными системами.

6. Возможность регистрации сведений о заявлениях о предоставлении государственных и муниципальных услуг, выдачи участникам системы кодов маркировки электронных сообщений, направляемых в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг, а также контроля использования кодов электронных сообщений.

7. Формирование единой матрицы доступа к сведениям и данным участников взаимодействия.

8. Защиту информации от несанкционированного доступа, ее искажения или блокирования с момента поступления указанной информации в систему взаимодействия до ее передачи в подключенную к системе взаимодействия информационную систему.

Необходимо также отметить, что взаимодействие участников системы осуществляется путем отправки электронных сообщений. Электронные сообщения, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, не подлежат обработке в СМЭВ. При этом процесс обмена электронными сообщениями по одному запросу представляет собой передачу нескольких сообщений такого типа как запрос, ответ, подтверждение получения запросов

и ответов. При обмене сообщениями посредством рассылки сообщений передача сообщений такого типа, как запрос, не осуществляется.

Таким образом, внедрение единой системы межведомственного электронного взаимодействия позволило улучшить качество предоставляемых государственных услуг путем уменьшения временных затрат, необходимых на поиск и обработку электронных документов. В рамках данной системы осуществляется активное взаимодействие всех её участников, предоставляющих государственные и муниципальные услуги.

Национальная система управления данными (НСУД) представляет собой систему, состоящую из взаимосвязанных элементов информационно-технологического, организационного, методологического, кадрового и нормативно-правового характера и обеспечивающую достижение целей и выполнение задач, обозначенных в Концепции Национальной системы управления данными, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 1189-р.

Для планирования мероприятий по мониторингу качества оказания государственных услуг, осуществления сбора, обработки и хранения данных, необходимых для анализа деятельности по оказанию государственных услуг, проведения контроля и хода мониторинга, а также оценки результативности и эффективности внедрения административных регламентов в подразделениях МВД России, осуществляющих оказание государственных услуг был создан Сервис предоставления государственных услуг (далее - СПГУ).

Данный сервис является компонентом единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (далее - ИСОД МВД России) и введен в эксплуатацию в соответствии с приказом МВД России от 03.11.2015 № 1054 «Вопросы эксплуатации сервиса предоставления государственных услуг» [71].

СПГУ ИСОД МВД России имеет в своём составе ряд модулей, которые упрощают работу с сервисом. К таким модулям относятся:

Модуль ввода и обработки данных. Данный модуль предназначен для обработки информации необходимой для анализа деятельности подразделений МВД России по оказанию государственных услуг. Данная информация собирается в ходе проверок, а результаты оценки фиксируются в данном модуле.

Модуль аналитики. Модуль предоставляет аналитические данные по мониторингу качества предоставляемых государственных услуг, формирует отчеты.

Модуль взаимодействия с информационными системами и информационными ресурсами подразделений МВД России. Модуль позволяет получить информацию о фактах межведомственного взаимодействия от информационных систем МВД России.

Модуль взаимодействия с внешними системами. Непосредственно модуль отвечает за передачу информации в Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг, а также получение информации из информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг.

Модуль управления электронной очередью. Данный модуль помогает организовывать прием посетителей. С его помощью, возможно создавать и вести очереди для получения государственных услуг, фиксировать информацию о записи заявителей для получения услуг посредством сети Интернет, а также статусе рассмотрения заявления. Управление электронной очередью осуществляется ответственным сотрудником подразделения МВД России, оказывающее государственную услугу.

Модуль взаимодействия с государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах. Он предназначен для управления начислениями в государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах, а также формирование квитанций.

Модуль администрирования. Вспомогательный модуль, предназначенный для установления пользователям сервиса различных ролей, а также настройки системных параметров и обеспечения доступа к сервису.

Таким образом, благодаря функционированию СПГУ ИСОД МВД России стало возможным повысить эффективность деятельности подразделений МВД России по предоставлению государственных услуг. Сервис позволяет эффективно использовать информацию об оказании услуг в целях оценки деятельности подразделений МВД России. Одним из результатов внедрения сервиса в эксплуатацию является ведение и управление электронными очередями.

Для работы с сервисами ИСОД МВД России необходимо пройти авторизацию на официальном сайте по ссылке <http://it.mvd.ru>, после чего откроется окно «Ведомственный информационно-справочный портал». Для продолжения работы необходимо перейти во вкладку «Сервисы ИСОД».

Перейдя в сервис СПГУ, будут доступны три окна (Рисунок 2.1):

1. Описание сервиса.
2. Вопросы по сервису.
3. Развитие сервиса.

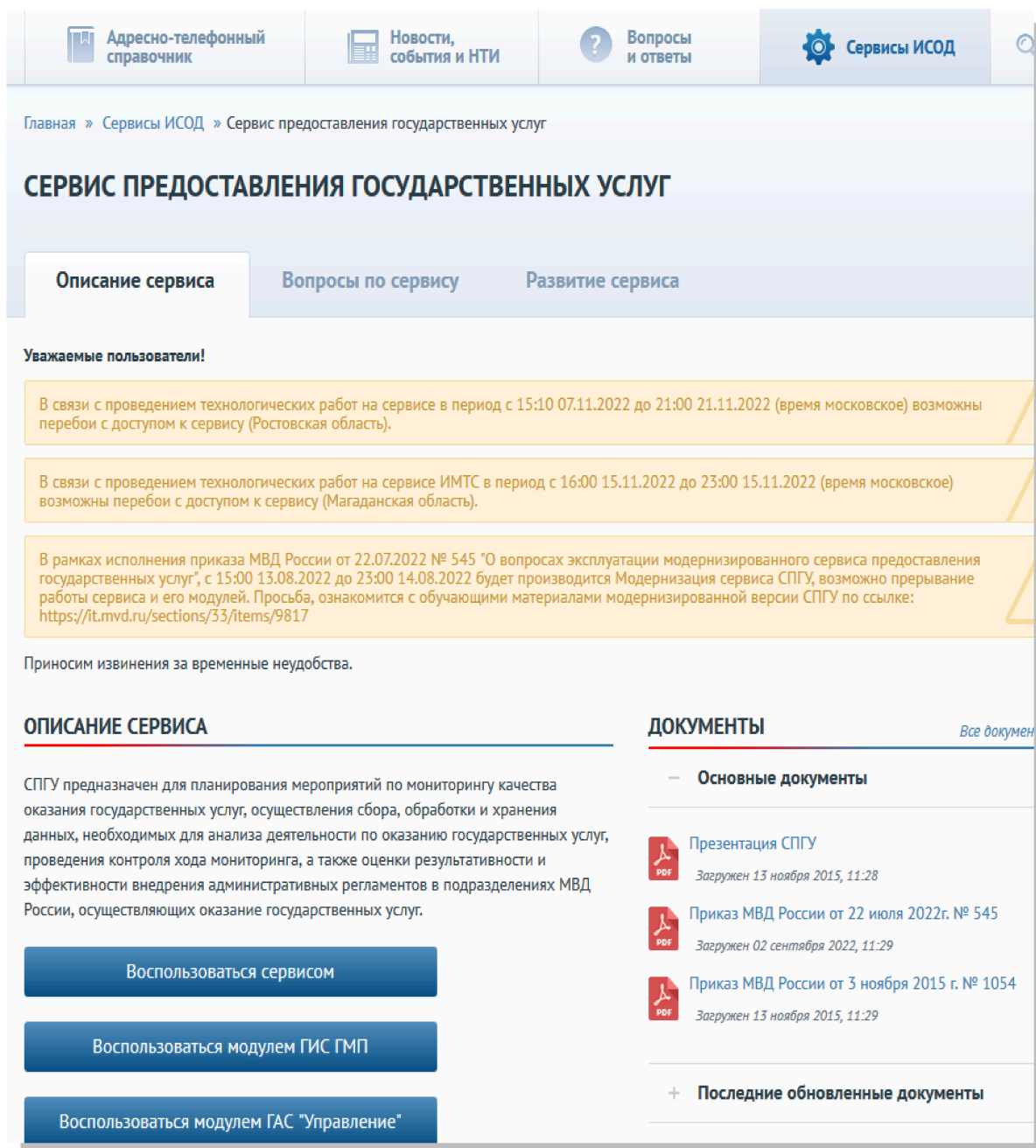






Рисунок 2.1 – Общий вид Сервиса предоставления государственных услуг


При выборе окна «Описание сервиса» необходимо нажать на кнопку «воспользоваться сервисом» сразу, после чего будет открыто окно «Аналитика». Сервис СПГУ предоставляет аналитические данные о деятельности подразделений по предоставлению государственных услуг. Во вкладке «Объекты» мы можем видеть список отделов и отделений, предоставляющих государственные услуги в сфере миграции на определенной территории (Рисунок 2.2).



Сервис предоставления государственных услуг


Аналитика


Мониторинг


Объекты


Справочники


Кабинет руководителя


[← К списку подразделений](#)

















СПИСОК ОБЪЕКТОВ

[К родительскому подразделению](#)

Добавить объект

УПРАВЛЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ


Быстрый поиск

Наименование объекта	Адрес объекта	Действия
 <div> Отделение по организации оформления заграничных паспортов отдела по работе с гражданами РФ УВМ УМВД России по Белгородской области </div>	Белгородская обл, Белгород г, Белгородский пр-кт, д. 1046	<div>    </div> <div>Журнал изменений</div>
 <div> Отделение по работе с соотечественниками, беженцами и вынужденными переселенцами отдела по вопросам гражданства УВМ УМВД России по Белгородской области </div>	Белгородская обл, Белгород г, Белгородский пр-кт, д. 1046	<div>    </div> <div>Журнал изменений</div>
 <div> Отдел по вопросам трудовой миграции УВМ УМВД России по Белгородской области </div>	Белгородская обл, Белгород г, Мичуринский 1-й пер, д. 18	<div>    </div> <div>Журнал изменений</div>
 <div> Отдел разрешительно-визовой работы УВМ УМВД России по Белгородской области </div>	Белгородская обл, Белгород г, Костюкова ул, д. 41	<div>    </div> <div>Журнал изменений</div>

Показаны с 1 по 4 из 4 элементов

Пред

1

След

Рисунок 2.2 – Список объектов

Наименования объектов являются ссылками для перехода на веб-страницу, где содержится вся информация о конкретном объекте. Так, мы можем увидеть и отредактировать следующую информацию (Рисунок 2.3):

1. Наименование подразделения с указанием идентификатора Федерального реестра государственных услуг (ФРГУ).
2. Местонахождение объекта.
3. Контактная информация.
4. Фотографии объекта.
5. Список оказываемых услуг с графиком приема населения.

6. Информация о сотрудниках.
7. Работоспособность информационных систем.
8. Информация об условиях для возможности посещения объекта маломобильными гражданами.

← К списку объектов

Отделение по организации оформления загранпаспортов отдела по работе с гражданами РФ УВМ УМВД России по Белгородской области

Объект подключен к общему модулю управления электронной очереди.

✓ Идентификатор ФРГУ: 10003865648

ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ ▾

Управление по вопросам миграции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Белгородской области
Идентификатор ФРГУ подразделения: 10001297787

МЕСТОНАХОЖДЕНИЕ ▾

Белгородская обл, Белгород г, Белгородский пр-кт, д. 1046

Форма собственности помещения (балансодержатель): Муниципальная (Администрация г. Белгорода)

Координата, X: -5610798.82885946

Координата, Y: -7329317.078815436

Контактные телефоны для обращений граждан, а также предварительной записи на прием 1. +7 472 232-69-83

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ▾

Адрес электронной почты: uvm_umvd31@mvd.ru

График приема населения: Пн, Вт, Ср, Чт - 10:00 до 18:00, обед 13:00 до 14:00. Исключения: Прием граждан с 14:00 до 17:00 не осуществляется.
Пт, Сб, Вс - выходной.

ФОТОГРАФИИ ОБЪЕКТА ▾

Рисунок 2.3 – Информация об объекте

Данная информация редактируется и проверяется раз в месяц в целях поддержания актуальности предоставляемых сведений.

Перейдя во вкладку «Кабинет руководителя» пользователь может просмотреть аналитические данные о качестве предоставляемых услуг (Рисунок 2.4).

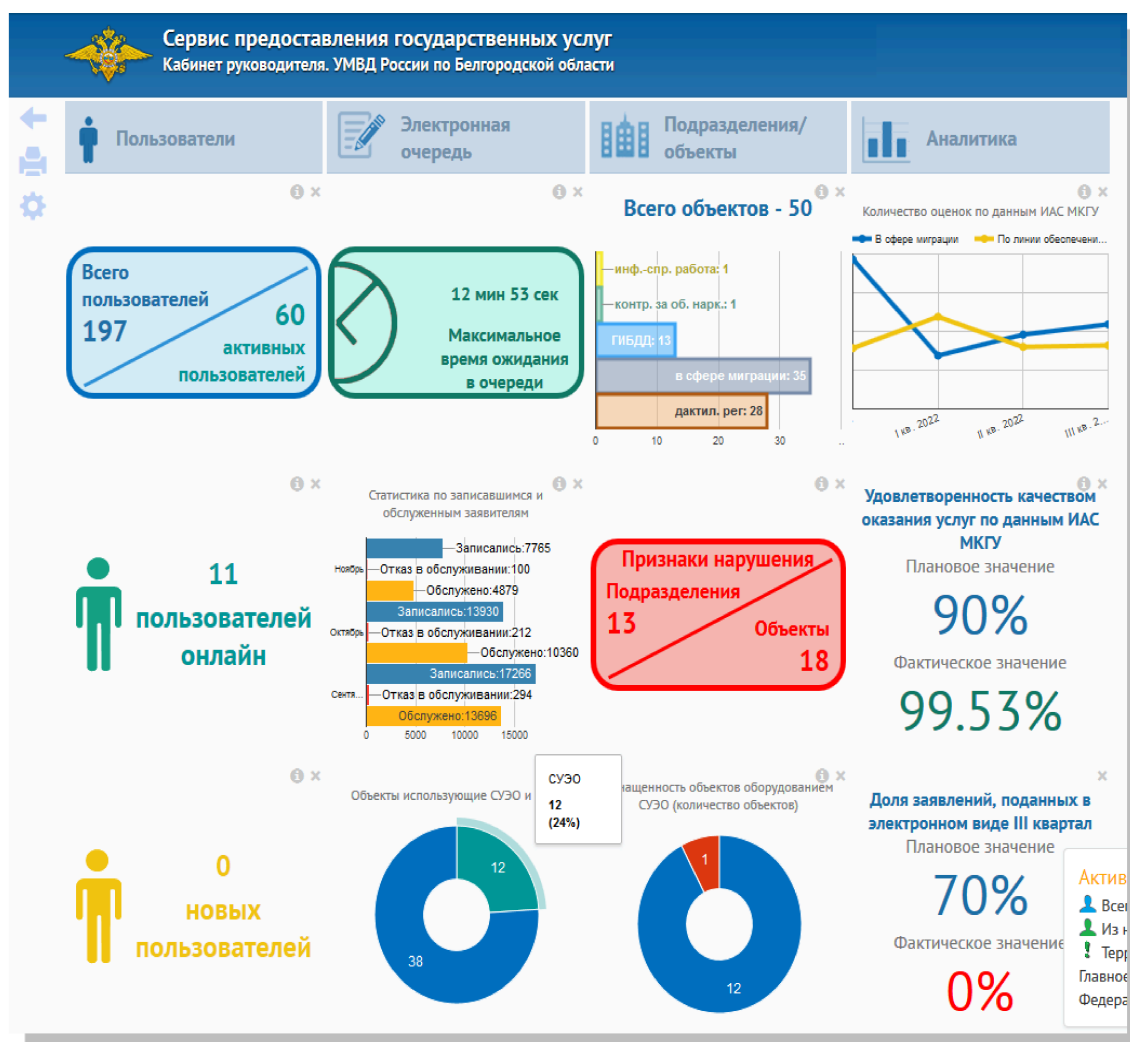


Рисунок 2.4 – Кабинет руководителя

Необходимо также акцентировать внимание на функционировании электронных очередей. Согласно утверждённым административным регламентам, максимальное время ожидания в очереди при подаче заявления и при получении результата предоставления государственной услуги не может превышать 15 минут. Нарушение данного требования может повлечь за собой наложение на сотрудника дисциплинарного взыскания. С помощью сервиса СПГУ ИСОД МВД России руководитель подразделения может отслеживать максимальное время ожидания в очереди в целом на объекте, так и в частности, по предоставлению конкретной услуги перейдя во вкладку «Электронная очередь».

Отдельно необходимо рассмотреть функционирование Государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (ГС «МИР»), которая представляет собой организационно упорядоченную совокупность информационных систем, их частей и (или) иных технологических, организационных и вспомогательных элементов (в том числе государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения), объединенных в ведомственные сегменты, используемых федеральными органами исполнительной власти и организациями при реализации возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федерации функций по осуществлению процедур миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность, и взаимодействующих посредством единой информационно-технологической инфраструктуры.

Положение о ГС «МИР», утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 г. № 813 (далее – Положение).

Автоматизация деятельности МВД России в сфере миграции, обеспечивается с использованием ведомственного сегмента МВД России Государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (далее – ВС ГС «МИР»).

ВС ГС «МИР» содержит информационные ресурсы в сфере миграционного и регистрационного учета, оформления и выдачи следующих документов:

паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;

паспорт гражданина Российской Федерации, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации

за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащий электронный носитель информации;

разрешение на временное проживание, выдаваемое лицу без гражданства;

вид на жительство, выдаваемый лицу без гражданства;

удостоверение беженца;

проездной документ, выдаваемый лицу, признанному в порядке, установленном федеральным законом, на территории Российской Федерации беженцем;

временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации.

Функции ВС ГС МИР:

автоматизация механизмов сбора, хранения, обработки, распространения и анализа информации в сфере миграционного и регистрационного учета, оформления и выдачи документов, удостоверяющих личность, в частности обеспечение автоматизированного контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, в том числе содержащих электронный носитель информации, а также в сфере оформления и выдачи виз, в том числе виз в форме электронного документа;

автоматизация процессов информационного обеспечения различных миграционных программ и мониторинга их эффективности, автоматизация процессов приема и обработки межведомственных запросов, а также предоставления из соответствующих информационных ресурсов Министерства внутренних дел Российской Федерации сведений о результатах выполнения проверок при оформлении и выдаче документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;

обеспечение предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций, обеспечение межведомственного взаимодействия

в сфере миграционного и регистрационного учета, оформления и выдачи документов, удостоверяющих личность, а также оформления и выдачи виз, в том числе виз в форме электронного документа;

предоставление заинтересованным федеральным органам исполнительной власти сведений, необходимых для проведения пограничного и миграционного контроля, в том числе сведений о документах, удостоверяющих личность, содержащих биометрические персональные данные их владельцев, а также списков лиц, которым в установленном порядке ограничено право на выезд из Российской Федерации;

обеспечение возможности осуществления информационного обмена в процессе межгосударственного сотрудничества правоохранительных органов в сфере борьбы с нелегальной миграцией, преступностью и терроризмом;

формирование аналитических отчетов.

В соответствии с Положением о государственной информационной системе миграционного учета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94, целями ее формирования определены:

обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности в сфере миграции;

обеспечение прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в Российской Федерации;

формирование полной, достоверной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан и осуществлении ими трудовой деятельности, необходимой для оценки миграционной ситуации на территории Российской Федерации, выработки и реализации мер, направленных на регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации.

Согласно пункту 11 Положения ВС ГС «МИР» представляет собой часть единой информационной системы МВД России, создаваемой на основе объединения государственной информационной системы миграционного учета (далее – ГИСМУ) и ведомственного сегмента Министерства внутренних дел Российской Федерации государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения (далее - ГС ПВДНП).

1.1. ГС ПВДНП (по линии миграции).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 277-р утверждена Концепция создания государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, цели и задачи создания системы, а также механизм реализации Концепции.

Вышеназванная система предназначена для оформления документов, содержащих электронный носитель информации, выдаваемых МВД России, на основе единой информационно-технологической инфраструктуры:

заграничный паспорт (нового поколения с электронным носителем), выдаваемый на основании Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации, утвержденного приказом МВД России от 31 декабря 2019 г. № 996;

проездной документ беженца с электронным носителем, выдаваемый на основании Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации, утвержденного приказом МВД России от 3 февраля 2020 г. № 41;

вид на жительство лиц без гражданства с электронным носителем выдаваемый на основании Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство, замене иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 11 июня 2020 г. № 417.

1.2. Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2007 № 94, ГИСМУ представляет собой межведомственную автоматизированную систему и формируется на основе:

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;

автоматизированных учетов подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации;

банка данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности;

базы биометрических персональных данных, полученных Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами, организациями и подразделениями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, лиц, обратившихся с заявлением о предоставлении временного убежища, лиц, получивших временное убежище, и прибывших с ними членов их семей, а также выдаваемых им документов, в том числе содержащих электронный носитель информации;

иных информационных систем, содержащих информацию об иностранных гражданах и лицах без гражданства, операторами которых в соответствии с законодательством Российской Федерации являются органы государственной власти и органы местного самоуправления.

ГИСМУ включает следующие подсистемы:

ППО «Территория» федерального уровня – обеспечивает автоматизацию предоставления государственных услуг: выдача, замена внутренних паспортов, оформление и выдача загранicznych паспортов, паспорта, регистрационный учет граждан РФ, предоставление адресно-справочной информации, выдача видов на жительство, выдача разрешений на временное проживание, осуществление миграционного учета, оформление и выдача приглашения на въезд в РФ, оформление виз, выдача РНП и РНР, выдача патентов, лицензирование деятельности, предоставление статуса вынужденного переселенца, рассмотрение ходатайств о признании беженцем.

ППО «Территория» регионального уровня (работают 50 регионов) - обеспечивает автоматизацию предоставления государственных услуг: выдача, замена внутренних паспортов, оформление и выдача загранicznych паспортов, паспорта, регистрационный учет граждан РФ, предоставление адресно-справочной информации, выдача видов на жительство, выдача разрешений на временное проживание, осуществление миграционного учета, оформление и выдача приглашения на въезд в РФ, оформление виз, выдача РНП и РНР, выдача патентов, лицензирование деятельности, предоставление статуса вынужденного переселенца, рассмотрение ходатайств о признании беженцем.

СПО «Рeadмиссия» - историческое унаследованное специальное программное обеспечение, обеспечивающее информационную поддержку деятельности сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по вопросам рeadмиссии

и предназначенное для ввода, редактирования, удаления и поиска данных, относящихся к фактам реадмиссии.

КПТС «Соотечественники» - оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

КПТС «Вынужденные переселенцы» - историческое унаследованное программно-техническое средство, обеспечивающее реализацию функций учета семей вынужденных переселенцев в целом и членов семей в отдельности, информации о предоставлении им государственной поддержки различных типов в консолидированной базе данных, ввода данных и поиска информации о вынужденных переселенцах по заданным параметрам.

ПС «Компенсация» - историческое унаследованное программное обеспечение, обеспечивающее автоматизацию процессов деятельности сотрудников подразделений в сфере миграции в части осуществления компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике.

СПО «Мигрант-1» - клиентское приложение, предназначенное для ведения «диалога» пользователя с информацией, хранящейся в автоматизированной системе «Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, 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», накапливает сведения о пребывании иностранных граждан на территории Российской Федерации. Является межведомственным информационным банком, поставщиками которого является ФСБ России, МИД России.

СПО «АС Российский паспорт» - обеспечивает на федеральном уровне автоматизированное формирование и ведение банка данных о документах граждан Российской Федерации. Содержит, в том числе, исторические данные, загруженные из унаследованных систем.

АСАО ГИСМУ - автоматизированная система аналитической отчетности ГИСМУ осуществляет информационно-аналитическую поддержку деятельности сотрудников подразделений МВД России в сфере миграции.

СПО «Портал ФМС России» - система предоставления государственных услуг в электронном виде, взаимодействует со следующими внешними системами посредством СПО «Сервисный концентратор»:

ЕПГУ - Единый портал государственных и муниципальных услуг и функций;

ФК - Федеральное казначейство;

ФРГУ - Федеральный реестр государственных услуг.

СПО «Сервисный концентратор» - обеспечивает электронное юридически значимое информационное взаимодействие в ГИСМУ с контрагентами СМЭВ, предназначено для обработки поступающих запросов и отправки исходящих запросов в рамках осуществления межведомственного взаимодействия в электронной форме.

ПАК «ГИСМУ-Интеграция» - предназначен для установки в центральном аппарате, а также территориальных органах МВД России, подключения к ним внешних информационных систем органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечения унифицированных возможностей стандартизированного обмена данными миграционного учета в рамках сегмента межведомственного взаимодействия ГИСМУ.

АМ «Предприглашения» - автономный модуль СПО «Мигрант-1», предназначен для автоматизации взаимодействия МВД России и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при

рассмотрении ходатайств о выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

СПО «Сервисы Сайта» - предназначено для обеспечения возможности легкого ввода в строй новых информационных сервисов персоналом, не имеющим навыков программирования. «Конструктор» информационных сервисов позволяет визуально моделировать перечень реквизитов запроса и ответа, подбирать необходимые настройки и конфигурировать запрос к данным.

АИС «Гражданство» - историческое унаследованное специальное программное обеспечение, обеспечивающее создание и хранение базы данных лиц, ходатайствующих по вопросам приобретения или прекращения гражданства РФ, автоматизированной обработки и хранения информации о ходе оформления и рассмотрения заявлений, принятия, исполнения, отмены и обжалования решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

СПО «ASBASE» - историческое унаследованное специальное программное обеспечение.

АИС «Кадры ФМС России» – историческая унаследованная автоматизированная информационная система, обеспечивающая использование ресурсов базы данных, содержащей большой объем информации в интересах кадровых подразделений.

ЕИР РМУ. Введен в эксплуатацию приказом МВД России от 26.09.2022 № 704 [72], предназначен для повышения эффективности, оптимизации и автоматизации выполнения административных процессов подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России, уполномоченных органов за рубежом по реализации Государственной программы при предоставлении государственных услуг и осуществлении функций в сфере миграции в соответствии с требованиями административных регламентов по направлениям деятельности, обеспечения ведения единого централизованного информационного ресурса,

формирования аналитической и статистической отчетности, централизации на федеральном уровне нормативно-справочной информации, унификации подходов к обработке и поиску информации.

Данным приказом утверждена инструкция по эксплуатации ЕИР РМУ, которой определена структура и объекты учета ЕИР РМУ, которые разделены на три группы: базовые сервисы, функциональные сервисы и служебные сервисы.

К базовым сервисам ЕИР РМУ отнесены:

- подсистема «Сервис нормативно-справочной информации», предназначенная для формирования и ведения единого справочника, используемого в информационных системах МВД России;

- подсистема «Единый базовый сервис сведений о физических лицах», предназначенная для хранения информации о физических лицах (граждан РФ, иностранных граждан и лицах без гражданства);

- подсистема «Единый базовый сервис сведений о юридических лицах», предназначенная для хранения информации о российских и иностранных юридических лицах, их филиалах и представительствах, индивидуальных предпринимателях.

- централизованная подсистема отчетности и бизнес-аналитики, предназначенная для поиска, анализа и визуализации данных, а также формирования аналитических и статистических отчетов и запросов в интересах решения оперативно-служебных задач по различным направлениям деятельности.

- подсистема внешнего взаимодействия, предназначенная для коммуникации Ресурса и сервисов ИСОД МВД России с информационными системами государственных органов.

Функциональные сервисы ЕИР РМУ:

- подсистема «Российский паспорт», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по выдаче, замене

паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ;

- подсистема «Регистрационный учет», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ;

- подсистема «Заграничный паспорт», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ;

- подсистема «Адресно-справочная работа», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации, реализации функции по ведению адресно-справочной работы;

- подсистема «Вынужденные переселенцы», предназначенная для учета информации о лицах, подавших ходатайство о признании их вынужденными переселенцами, а также имеющих статус вынужденных переселенцев, и о предоставлении им государственной поддержки на основании Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»;

- подсистема «Миграционный учет», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, для использования учтенных сведений в рамках деятельности ГУВМ МВД России и подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, а также для предоставления учтенных сведений иным подразделениям МВД России и государственным органам;

- подсистема «Миграционная карта», предназначенная для учета сведений о лицах, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, въехавших на территорию РФ, покинувших территорию РФ или

оформивших миграционные карты, а также последующего использования учтенных сведений в рамках деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России;

- подсистема «Гражданство», предназначенная для обеспечения автоматизации процесса исполнения законодательства о гражданстве РФ, в том числе приема уведомлений о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве, уведомлений об утрате гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве;

- подсистема «Вид на жительство», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по выдаче и замене иностранному гражданину и лицу без гражданства вида на жительство в РФ;

- подсистема «Разрешение на временное проживание», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по выдаче иностранному гражданину и лицу без гражданства разрешения на временное проживание в РФ;

- подсистема «Соотечественники», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по переселению соотечественников, а также для обеспечения учета участников указанной Государственной программы и членов их семей и по предоставлению им государственных гарантий и социальной поддержки, в структуре которой реализован внешний контур взаимодействия с ЕИР РМУ;

- подсистема «Приглашения», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по оформлению

и выдаче приглашений на въезд в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства;

- подсистема «Визы», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия и восстановлению виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также процедур по аннулированию визы, учету юридических лиц, ходатайствующих об оформлении виз;

- подсистема «Рeadмиссия», предназначенная для обеспечения автоматизации исполнения государственных функций при реадмиссии граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства;

- подсистема «Компенсация», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственных функций в части осуществления компенсационных выплат за утраченное жилье и имущество пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике;

- подсистема «Убежище», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственных услуг и государственных функций по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории РФ и рассмотрению заявлений о предоставлении временного убежища на территории РФ; оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации; обеспечению исполнения решений о предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

- подсистема «Трудовая миграция», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственных услуг по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории РФ;

- подсистема «Лицензирование», предназначенная для обеспечения автоматизации предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан РФ за пределами территории РФ.

К служебным сервисам ЕИР РМУ отнесены:

- подсистема «Учет качества предоставления услуг», предназначенная для обеспечения автоматизации мониторинга качества оказания государственных услуг в сфере миграции, а также для формирования оценки качества предоставления государственных услуг подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России и уполномоченными органами за рубежом по реализации Государственной программы переселения соотечественников.

- подсистема «Мониторинг и контроль сроков оказания услуг», предназначенная для автоматизации процессов мониторинга и контроля сроков выполнения процедур предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере миграции;

- подсистема «Административная практика», предназначенная для обеспечения автоматизации учета решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам или лицам без гражданства, о депортации, нежелательности пребывания (проживания) в РФ, об административном выдворении за пределы РФ и дел об административных правонарушениях в сфере миграции;

- подсистема «Контрольно-надзорная деятельность», предназначенная для автоматизации исполнения государственной функции контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ и трудовой деятельностью иностранных работников;

- подсистема «Учет спецбланков», предназначенная для обеспечения автоматизации процедур по заказу, распределению (перераспределению), приему, учету, хранению и уничтожению специальной бланочной

продукции, используемой в сфере миграции и подлежащей централизованному заказу и распределению;

- подсистема «Администрирование доходов», предназначенная для расчета размера государственной пошлины, сбора и хранения информации о начислениях, сведениях о квитировании, аннулировании и возврате платежей, сформированных в рамках оказания государственных услуг в сфере миграции;

- подсистема «Сигналы и уведомления», предназначенная для автоматизации процесса формирования сигнальных сообщений различной степени важности;

- подсистема «Администрирование», предназначенная для обеспечения разграничения доступа к ЕИР РМУ и контроля за действиями пользователей.

Непосредственно работу с информационными ресурсами в сфере миграции можно представить в виде следующего алгоритма:

Для начала работы с системой необходимо перейти на вкладку «Сервисы ИСОД» с главного окна «Ведомственный информационно-справочный портал». После чего, перейдя с главного экрана вкладки «Сервисы ИСОД» в «Сервисы обеспечения деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России», пользователь может увидеть описание сервисов, а также их список (рисунок 2.5).

К числу сервисов относятся:

1. ЕИР РМУ.
2. ППО «Территория».
3. СПО «АС Российский паспорт».
4. СПО «Мигрант – 1».
5. СПО «Сервисный концентратор».
6. СПО «Портал ФМС России».
7. СПО «Сервисы Сайта».
8. АСАО ГИСМУ.
9. Статистическая отчетность.

10. КПТС «Соотечественники».

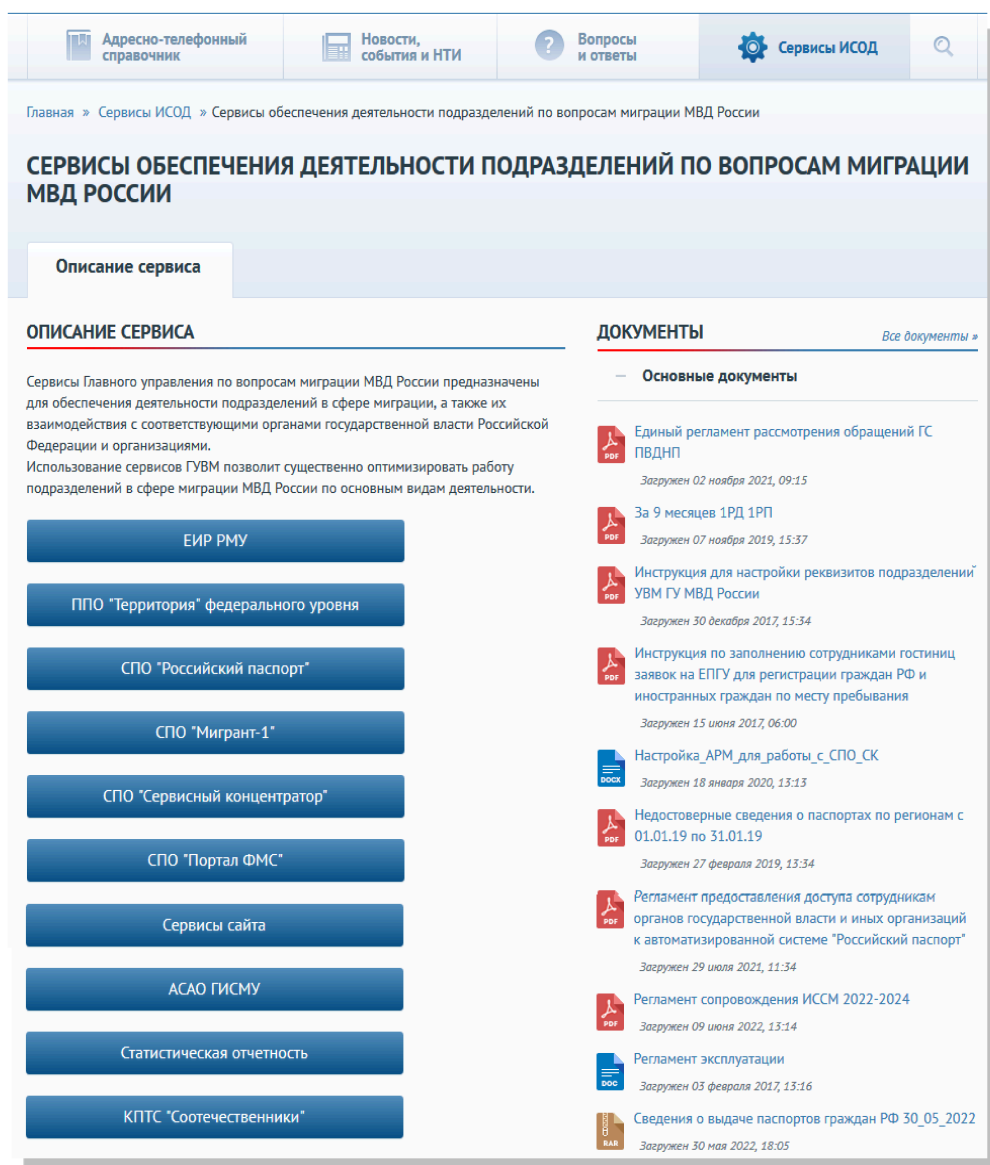


Рисунок 2.5 – Список сервисов обеспечения деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России

Для использования ресурса ЕИР РМУ необходимо перейти в сервис ЕИР РМУ, после чего пользователь увидит список модулей системы (рисунок 2.6). Представленные модули системы позволяют сотруднику работать с обращениями и заявлениями граждан по предоставлению государственных услуг.

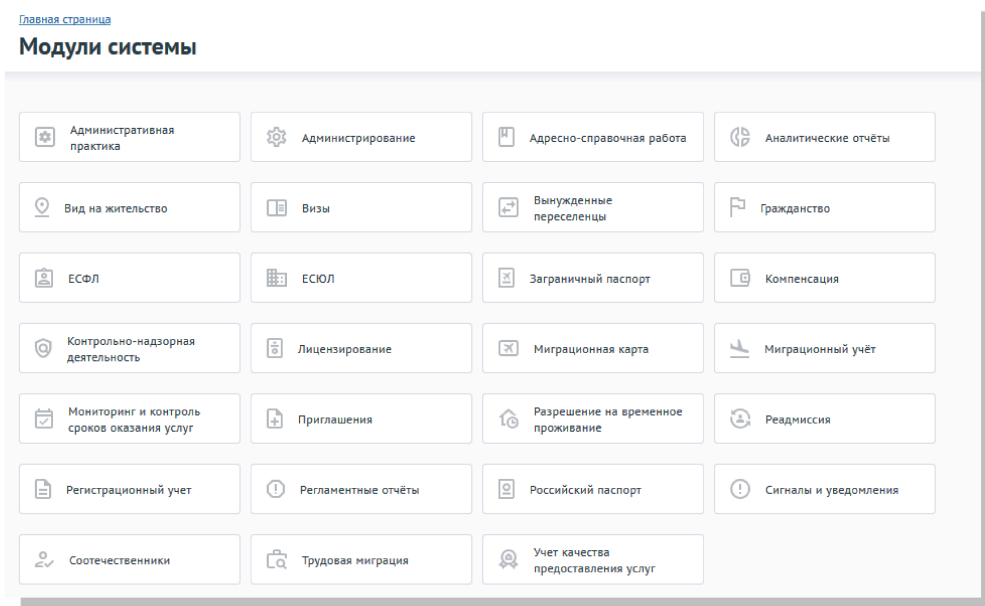


Рисунок 2.6 - Модули системы ЕИР РМУ

Рассмотрим работу с модулем «Российский паспорт». После перехода по соответствующей ссылке пользователь может начать работу с заявлениями граждан. Деятельность по выдаче и замене паспортов граждан РФ включает в себя несколько этапов:

1. Открытие и регистрация дела о выдаче (замене) паспорта.
2. Выдача справки о приеме или отказе в приеме документов.
3. Печать паспорта.
4. Выдача паспорта.

При открытии соответствующих окон модуля «Российский паспорт» необходимо заполнить всю требуемую информацию. Также модуль обеспечивает учет уничтоженных паспортов, осуществляет контроль и мониторинг сроков по предоставлению услуги, ввод архивных сведений, обработку полученных заявлений (рисунок 2.7).

Российский паспорт

— Первичная выдача и замена паспортов граждан РФ



Открытие дела о выдаче (замене) паспорта



Выдача справки о приеме документов



Печать паспорта



Выдача паспорта



Сканирование и просмотр ф. №1П



Выдача справки об отказе в приеме документов



Выдача ВУЛ (без привязки к делу)



Печать штампов в существующих паспортах

— Учет паспортов граждан РФ



Учет уничтоженных паспортов

— Журналы и отчеты



Журнал дел



Журнал ВУЛ



Журнал дел по печати штампов в существующих паспортах



Журнал учета поступления бланков паспорта и выдачи паспортов гражданам



Журнал дел по утрате (хищению)

— Мониторинг и контроль сроков



Мониторинг сроков выполнения административных процедур



Контроль нарушения сроков оказания услуг

— Обработка полученных заявлений



Обработка полученных заявлений из ЕПГУ



Обработка полученных заявлений из МФЦ

— Ввод архивных сведений



Ввод архивных сведений

— Информационные сервисы



Учет обращений граждан

— Ведение учетов



Просмотр и коррекция сведений о российских паспортах



Сведения о российских паспортах

Рисунок 2.7 – Подсистема «Российский паспорт»

Работа с системой позволяет повысить эффективность деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России по предоставлению государственных услуг и исполнения административных функций.

Таким образом, сегодня практика показывает, что выполнение возложенных на подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России задач невозможно без разработки четких административных регламентов, алгоритмизирующих их выполнение. При этом проведение работы по дальнейшему совершенствованию государственной миграционной системы видится целесообразным не за счет изменения ее структуры или штатной численности, а именно за счет совершенствования механизмов реализации ее функций. Необходимо в обязательном порядке исключить дублирующие административные действия и ликвидировать избыточные функции, объективно оценив действующие административные регламенты. Обязательным условием современной административной реформы является ответственность за принятие решений с учетом обдумывания важных, стратегических и актуальных государственных функций управления [73].

При разработке современных административных регламентов предоставления государственных услуг в сфере миграции важно учитывать накопленный опыт, современную правоприменительную практику подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, принимая во внимание территориальные, кадровые и иные особенности их функционирования. При этом важную роль в решении задачи повышения качества предоставления государственных услуг в сфере миграции играет информационное обеспечение их предоставления, уровень развития информационных систем и электронных сервисов.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите государственные услуги, которые предоставляет Главное управление по вопросам миграции МВД России.
2. Какие государственные и муниципальные услуги в сфере миграции предоставляет МФЦ?

3. Что обеспечивается внедрением Единой системы межведомственного электронного взаимодействия?
4. Назовите модули СПГУ ИСОД МВД России, которые упрощают работу с сервисом.
5. Охарактеризуйте алгоритм работы с сервисами ИСОД МВД России.

3 Юридическая ответственность за нарушения в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции

3.1 Виды юридической ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции

Современное информационное общество развивается сложно и противоречиво. Сегодня каждому становится очевидным, что функционирование информационной сферы создает помимо новых возможностей для развития личности общества и государства и достаточно серьезные проблемы. Растущий спрос на качественную, проверенную информацию вызывает интерес к ней, в том числе - со стороны криминальных структур, и растущая криминализация информационных процессов обуславливает необходимость организации надлежащей правовой охраны данной сферы и установление различных мер юридической ответственности за нарушения в области оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах.

Одним из серьезных нарушений такого рода, в том числе, в миграционной сфере, является разглашение конфиденциальной информации.

Вопросы ограничения доступа к информации регламентированы статьей 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [74], в соответствии с которой подобное ограничение устанавливается на основе федерального законодательства и имеет целью защиту таких основополагающих ценностей как конституционный строй, нравственность, здоровье, права и законные интересы граждан, обеспечение обороноспособности государства и его национальной безопасности.

Особое внимание важно обратить на обязательность соблюдения конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Информация, полученная сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России в ходе выполнения ими своих профессиональных обязанностей при осуществлении служебной деятельности, считается профессиональной тайной. Такого рода информация подлежит защите в случае, если на вышеуказанные лица возложены обязанности по соблюдению ее конфиденциальности федеральным законодательством. Такая информация может быть предоставлена третьим лицам только на основании федерального закона или по судебному решению. Отечественным законодательством допускается ограничение срока соблюдения конфиденциальности профессиональной тайны при условии согласия гражданина, предоставившего о себе информацию.

Порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Под персональными данными понимается любая информация, прямо или косвенно относящаяся к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) [75].

Сотрудники подразделений по вопросам миграции, которые получили доступ к персональным данным граждан, несут обязанность не распространять их и не раскрывать третьим лицам без согласия субъекта персональных данных, кроме установленных законом случаев. Разглашением такой информации считаются действия (бездействие), вследствие которых информация была получена третьими лицами без согласия ее обладателя либо вопреки договору с ним.

Формы разглашения информации могут быть различны. Так, информация может быть разглашена устно в результате общения, письменно, в том числе путем опубликования в различных источниках, включая

Интернет, а также при передаче документов конфиденциального характера или в случае утраты таких документов по небрежности.

Однако, в законодательно установленных случаях передача конфиденциальной информации может не являться ее разглашением, когда это необходимо для обеспечения интересов государства, прав и законных интересов граждан. Примером, в частности, является передача персональных данных для осуществления правосудия [76].

По общему же правилу сотрудники подразделений по вопросам миграции, имеющие доступ к персональным данным, не вправе их раскрывать и распространять без согласия субъекта персональных данных. Нарушение этой обязанности влечет установленную законом ответственность [77].

Статья 90 Трудового кодекса Российской Федерации закрепляет конкретный перечень видов юридической ответственности, к которой могут быть привлечены лица, нарушившие законодательство Российской Федерации в области персональных данных. А именно, такие лица привлекаются к дисциплинарной и материальной ответственности в порядке, установленном Трудовым кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, а также - к гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности [78].

Итак, в случае разглашения сотрудником персональных данных он может понести дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения, поскольку Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [79] признается грубым нарушением служебной дисциплины разглашение сотрудником сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), который стали ему известны в связи с выполнением служебных обязанностей, в случае, если это не влечет уголовной ответственности.

В соответствии с положениями Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации [80], к сотруднику органов внутренних дел, допустившему грубое нарушение служебной дисциплины, может быть наложено любое дисциплинарное взыскание вплоть до увольнения со службы, при этом не играет роли наличие или отсутствие у него дисциплинарных взысканий.

Важно напомнить, что на сотрудника органов внутренних дел, в соответствии с положениями федерального законодательства [81], дисциплинарные взыскания по общему правилу могут налагаться в случае нарушения им служебной дисциплины. Поэтому, при привлечении к дисциплинарной ответственности сотрудника за рассматриваемого рода проступки, необходимо доказать, что сведения, которые он разгласил, стали известны сотруднику в связи с исполнением служебных обязанностей и он обязывался их не разглашать [82].

В случае, если разглашение персональных данных влечет убытки или причинение морального вреда субъекту персональных данных, наступает гражданско-правовая ответственность, в соответствии с ч. 1 ст. 238 ТК РФ. При этом компенсация морального вреда предусмотрена даже в случае возмещения имущественного вреда и убытков, понесенных физическим лицом [83]. Размер такой компенсации определяется судом с учетом вины нарушителя и страданий потерпевшего [84]. При этом вред, причиненный работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей, возмещает юридическое лицо [85].

Кроме того, незаконное распространение персональных данных может повлечь административную ответственности по ч. 1 - 2.1 ст. 13.11 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных». Данная норма в актуальной редакции содержит девять составов административных правонарушений, объединенных общим объектом правонарушения - общественными отношениями, связанными с осуществлением прав личности в информационной сфере. Также в качестве

дополнительного объекта можно рассматривать правоотношения, складывающиеся в сфере защиты информации. Непосредственный же объект правонарушения - это право лица (субъекта персональных данных) на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, а также право на защиту его персональных данных, закрепленное в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

К персональным данным относится любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 г. № 286 утвержден Перечень сведений, подлежащих внесению в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации, который включает такие персональные данные иностранного гражданина или лица без гражданства как фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения, место рождения, гражданство. Кроме того, в данном перечне содержится информация о личных документах иностранного гражданина, о состоянии его здоровья, о членах его семьи и многие другие сведения.

Особенности учета персональных данных в государственных и муниципальных информационных системах персональных данных могут устанавливаться федеральными законами. Так, например, Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» предусматривает создание государственной информационной системы миграционного учета на основе перечня персональных данных об иностранных гражданах, собираемых и обрабатываемых в необходимом объеме.

Предназначение этой системы состоит в аккумулировании информации о находящихся на территории страны иностранных гражданах и лицах без гражданства.

Функции поставщиков сведений в государственную информационную систему миграционного учета сегодня выполняют МИД России, ФСБ России, ФНС России и иные органы государственной власти и органы местного самоуправления, если на них в установленном законом порядке возложены такие обязанности. В полномочия поставщиков сведений входит обеспечение автоматизированного сбора, хранения, обработки, обобщения и передачи сведений, подлежащих включению в информационную систему. Также ими осуществляется обработка сведений с помощью технических и программных средств, обеспечивающая автоматизированный ввод сведений, при этом на основании специально заключаемого соглашения с оператором государственной информационной системы миграционного учета.

Пользователями государственной информационной системы миграционного учета в целях реализации своих функций осуществляется использование сведений, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета. В качестве пользователей информационной системы рассматриваются заинтересованные федеральные органы государственной власти, их структурные подразделения, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы и органы местного самоуправления, а также организации, созданные в соответствии с законодательством РФ для реализации задач, возложенных на указанные государственные органы и органы местного самоуправления, а также иные организации, которым нормами федерального законодательства предоставлено право доступа к сведениям миграционного учета. Ими, в соответствии с имеющейся компетенцией, обеспечивается прием сведений, которые относятся к информации ограниченного доступа, в силу чего подлежат особой защите со стороны всех субъектов, связанных с функционированием государственной информационной системы миграционного учета.

Что касается порядка и сроков хранения, а также порядка защиты сведений, которые фиксируются при миграционном учете и содержатся в государственной информационной системе миграционного учета, то эти правила устанавливаются Правительством Российской Федерации [86].

Под обработкой персональных данных понимаются любые действия (операции) или совокупность таких действий, совершаемых с персональными данными как с использованием средств автоматизации, так и без таковых. Спектр таких действий чрезвычайно широк. В соответствии с положениями Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», они состоят в сборе, записи, систематизации, накоплении, хранении, уточнении (обновлении, изменении), а также в извлечении, использовании, передаче (распространении, предоставлении, доступа), обезличивании, блокировании, удалении и уничтожении персональных данных [87].

Оператором персональных данных могут быть государственные органы, муниципальные органы, юридические и физические лица, самостоятельно или во взаимодействии с другими лицами организующие и (или) осуществляющие обработку персональных данных, которые определяют цели обработки таких данных, их состав, подлежащий обработке, а также действия (операции), совершаемые с ними [88].

Что касается субъективной стороны правонарушений, предусмотренных ч. ч. 1 и 2 ст. 13.11 КоАП РФ, то противоправные действия могут быть совершены только умышленно, предусмотренные же другими частями данной нормы - как умышленно, так и неосторожно.

Возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.11 КоАП РФ, находится в компетенции должностных лиц Роскомнадзора.

Субъектом рассматриваемых правонарушений могут являться физические лица, а также должностные и юридические лица [89].

Доступ к персональным данным ограничен федеральным законодательством, а именно, кроме установленных федеральным законом случаев, на операторах и иных лицах, получивших доступ к персональным данным, лежит обязанность не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта таких данных.

В связи с этим, к лицу, виновному в разглашении таких сведений, возможно применение ст. 13.14 КоАП РФ «Разглашение информации с ограниченным доступом».

К ответственности по вышеуказанной норме привлекают лицо, которое получило доступ к персональным данным при исполнении своих служебных или профессиональных обязанностей.

В качестве объекта правонарушения рассматриваемой нормы выступают общественные отношения, связанные с интересом личности в информационной сфере, при этом дополнительным объектом будут являться правоотношения в сфере защиты информации.

Объективная сторона данного деяния заключается в разглашении, а именно - доведении до сведения третьих лиц информации, доступ к которой ограничен на основании федерального законодательства. То есть простое получения доступа к такой информации, в том числе - незаконное, не будет составлять объективную сторону анализируемого правонарушения.

В качестве субъекта рассматриваемого правонарушения могут выступать как физические, так и должностные лица, получившие доступ к вышеуказанной информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

С субъективной стороны данные правонарушения совершаются как умышленно, так и с неосторожной формой вины.

Необеспечение сохранности данных при их неавтоматизированной обработке, если это повлекло неправомерный или случайный доступ к ним либо их распространение, также влечет административную ответственность

по ч. 6 ст. 13.11 КоАП РФ «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных».

Кроме того, отечественным законодательством об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за отказ в предоставлении информации (статья 5.39 КоАП РФ).

Данная норма направлена на защиту права человека и гражданина, предоставленного ч. 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации в части свободного поиска, получения, передачи, производства и распространения информации всеми законным способами. В качестве гарантии реализации данного права выступает также норма, предусмотренная ч. 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с информацией, непосредственно затрагивающей его права и свободы, кроме установленных законом случаев. По общему же правилу граждане и организации имеют право на доступ к сведениям о себе, содержащихся в информационных ресурсах, имеют право на уточнение такой информации в целях ее объективности, а также имеют право знать, информацию о субъектах использования этой информации [90].

Под доступом к информации понимается возможность ее получения и использования, а под предоставлением - действия, позволяющие получить информацию определенным кругом лиц, либо передачу такому кругу лиц информации.

Важно отметить, что предоставление информации осуществляется безвозмездно в том случае, если она затрагивает права и обязанности заинтересованных лиц и ее предоставление производится в порядке, установленном соглашением участвующих в информационном обмене и лиц.

Например, каждый иностранный гражданин имеет право запрашивать и получать в установленном порядке справки персонального характера в органах миграционного учета, а также осуществлять иные права,

предусмотренные Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Законодатель также предоставляет право иностранным гражданам исправлять сведения, содержащиеся в персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета, в случае обнаружения в них ошибок, вносить изменения и дополнения в свои персональные данные, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета.

В то же время доступ лиц к сведениям, содержащимся в информационной системе миграционного учета, не является безусловным. Объем предоставляемых сведений определяется МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Согласно ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В качестве примера возможно привести следующий случай из правоприменительной практики. Гражданин Республики Армения А. обратился в суд с заявлением о признании незаконными действий УФМС г. Москвы по ЮВАО, выразившихся в отказе органа миграционной службы предоставить ему ответ на обращение, поданное через представителя, о причинах отказа во въезде на территорию РФ, полагая, что тем самым его права, предусмотренные ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, нарушены.

Люблинский районный суд г. Москвы и Московский городской суд отказали в удовлетворении требований А., обосновав свой вывод тем, что в заявлении П. - представителя А., поданном в УФМС г. Москвы по

ЮВАО об истребовании информации в отношении гражданина Республики Армения А., отсутствует ссылка на представление П. доверенности либо ее копии к заявлению, выданной на его имя А. и уполномочивающей его на истребование из миграционных органов сведений, касающихся личности А.

При таких обстоятельствах, учитывая, что обращение П. рассмотрено должностным лицом ОУФМС России по г. Москве в ЮВАО в пределах компетенции, по результатам рассмотрения на обращение дан мотивированный ответ в установленные действующим законодательством сроки, оснований полагать права непосредственно А. нарушенными у суда не имелось [91].

Что касается объекта рассматриваемого правонарушения, то в этом качестве выступают общественные отношения, складывающиеся в области получения и предоставления различного рода информации. Объективную сторону правонарушения составляет совершение действий (бездействий) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, которые нарушают право граждан на доступ к информации. Субъектом анализируемого правонарушения будет являться должностное соответствующее лицо. Совершается данное правонарушение, как правило, умышленно, однако, его совершение возможно и по небрежности.

Протоколы об административных правонарушениях такого рода составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями (ст. 23.1 КоАП РФ) [92].

Еще одним правонарушением в рассматриваемой области является нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ответственность за которое устанавливает статья 13.28 КоАП РФ.

Перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предоставляемой на безвозмездной

основе, закреплён в ст. 21 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации», принимать участие в информировании населения о результатах своей деятельности, в том числе через средства массовой информации, является обязанностью ГУВМ МВД России [93].

Объектом правонарушения, предусмотренного статьей 13.28 КоАП РФ является конституционное право граждан на информацию. Непосредственным объектом данного правонарушения является специальный правовой режим, формируемый на основе вышеупомянутого Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Объективная сторона данного правонарушения может быть как любое нарушение установленного порядка (ч. 1 ст. 13.28 КоАП РФ), так и нарушение такого порядка в форме взимания платы в (ч. 2 ст. 13.28 КоАП РФ).

Субъектом данного правонарушения может быть должностное лицо, в обязанности которого входит представление информации от имени государственного органа или органа местного самоуправления. Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

Возбуждение дел (составление протоколов) об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 13.28 КоАП РФ осуществляется прокурором. Дела о правонарушениях такого рода рассматриваются судьями [94].

Необходимо отметить, что, в соответствии с п. 28 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» обеспечение защиты сведений, содержащих персональные данные,

осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Обязательным условием передачи сведений с использованием сетей электросвязи участниками информационного обмена является применение сертифицированных средств криптографической защиты информации и средств электронной цифровой подписи.

Административная ответственность в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах подразумевает также наказание за нарушение правил защиты информации, предусмотренное статьей 13.12 КоАП РФ.

Объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в области защиты информации, порядок которой регламентируется федеральным законодательством.

Что касается объективной стороны данного правонарушения, то она выражается:

по части 1 - в нарушении условий, которые предусмотрены лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации, при этом исключение составляет информация, составляющая государственную тайну;

по части 2 - в использовании несертифицированных информационных ресурсов и средств защиты информации, в случае, если их сертификация необходима, при этом исключение также составляет информация, составляющая государственную тайну;

по части 3 - в нарушении условий, которые предусмотрены лицензией на проведение различного рода работ с информацией, составляющей государственную тайну;

по части 4 - в использовании несертифицированных средств, которые предназначены для защиты информации, составляющей государственную тайну;

по части 5 - в грубом нарушении условий, которые предусмотрены лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации, исключение составляет информация, составляющая государственную тайну;

по части 6 - в нарушении требований, предъявляемых к защите информации (кроме информации, составляющей государственную тайну) за исключением случаев, предусмотренных ч. ч. 1, 2 и 5 ст. 13.12 КоАП РФ;

по части 7 - в нарушении требований, предъявляемых к защите информации, составляющей государственную тайну (кроме случаев, предусмотренных ч. ч. 3 и 4 статьи 13.12), если эти действия (бездействие) не содержат признаков состава преступления.

Субъектами такого рода деликтов могут быть как граждане, так и должностные, а также юридические лица. Субъективная сторона рассматриваемого правонарушения может характеризоваться как прямым умыслом, так и неосторожностью.

Протоколы о правонарушениях составляют должностные лица органов, уполномоченных рассматривать дела данной категории.

Дела об административных правонарушениях по ч. ч. 1, 2 и 6 статьи 13.12 КоАП РФ рассматриваются должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль в области обращения и защиты информации (ст. 23.46 КоАП РФ). Рассмотрение дел по ч. ч. 2 и 4 статьи 13.12 КоАП РФ может быть передано судье в случае решения вопроса о конфискации предмета правонарушения (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ).

Дела об административных правонарушениях по ч. ч. 3, 4 и 7 статьи 13.12 рассматриваются должностными лицами органов, осуществляющих контроль за обеспечением защиты государственной тайны (ст. 23.45 КоАП РФ).

К исключительной компетенции судей относится рассмотрение дел по ч. 5 статьи 13.12 (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ) [95].

Кроме того, должностные лица органов внутренних дел (полиции) полномочны составлять протоколы об административных правонарушениях по ч.ч. 1, 2, 5 ст. 13.12 КоАП РФ, должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, его территориальных органов - по ч.ч. 1, 2, 5 ст. 13.12 КоАП РФ, должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций - по ч. 5 ст. 13.12 КоАП РФ.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации», ГУВМ МВД России обязано организовывать и осуществлять формирование и ведение в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем [96]. В связи с этим необходимо помнить, что административная ответственность за нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов предусмотрена ст. 13.20 КоАП РФ.

В качестве объекта данного вида правонарушения рассматриваются отношения, складывающиеся при осуществлении деятельности по формированию, организации хранения, учету и использованию архивных документов (архивное дело). Его объективная сторона выражается в формах, закрепленных в соответствующих правилах, таких как запрет на формирование дел из черновых документов, или запрет на использование нагревательных приборов, открытого огня и др.

В качестве субъекта данного правонарушения может выступать физическое лицо - гражданин в возрасте от 16 лет, должностное лицо (лицо, должностные обязанности которого связаны с архивной деятельностью). Субъективная сторона правонарушения может выражаться в форме умысла (пренебрежение или прямое нарушение установленных правил).

Компетенцией по составлению протоколов об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.20 КоАП РФ наделены должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор России). Рассмотрение дел о такого рода правонарушениях осуществляется судьями [97].

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время институт административной ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции, представлен рядом составов правонарушений в данной области, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Вместе с тем данный институт находится в стадии активного формирования, вследствие чего ему свойственен ряд проблем правоприменительного характера, затрудняющих обеспечение полноценной защиты прав и законных интересов субъектов регулируемых отношений.

Проблемы эти связаны, во-первых, с таким уровнем развития интернет-пространства, который позволяет гражданам с помощью использования различных технических устройств получить мгновенный доступ к необходимой информации. Сегодня Интернет лидирует в рейтинге информационных средств передачи и хранения информации, наряду с такими классическими СМИ, как радио и телевидение, журналы, газеты [98], при этом он одновременно создает определенные сложности в правовом регулировании таких отношений. Причина кроется, прежде всего, в неопределенности местоположения их участников и сложности его установления при решении вопроса о привлечении к ответственности правонарушителей. Также определенные сложности составляет идентификации сторон отношений, возникающих в интернет-пространстве, поскольку анонимность пользователей сети зачастую создает условия для совершения противоправных действий. Кроме того, Интернет предоставляет существенные технические возможности для совершения различных

значимых действий. Так, на органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации федеральным законодательством возложена обязанность размещения в сети Интернет информации о своей деятельности, и за невыполнение такой обязанности виновные лица подлежат административной ответственности по ст. 13.27 КоАП РФ.

Эта норма введена в КоАП РФ сравнительно недавно – в 2010 году, в целях реализации ст. 29 Конституции Российской Федерации провозгласившей право каждого на свободу поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любыми способами, не противоречащими закону, а также положений Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Данное положение актуально для деятельности ГУВМ МВД России, поскольку, как было сказано ранее, его обязанностью является принятие участия в информировании населения о результатах своей деятельности [99].

Ответственности по ч. 1 ст. 13.27 КоАП РФ подлежат лица, ответственные за нарушение требований пользования официальными сайтами государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии с требованиями федерального законодательства государственные органы и органы местного самоуправления информацию о своей деятельности размещают в сети Интернет, путем создания официальных сайтов.

Требования к средствам обеспечения пользования такими сайтами установлены Правительством Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

Основные требования при обеспечении доступа к такой информации - это ее достоверность, соблюдение сроков и порядка предоставления, неразмещение информации ограниченного доступа и др.

Ч. 2 ст. 13.27 КоАП РФ предусматривает ответственность за размещение в сети Интернет информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, перечень которой установлен ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ.

Объективная сторона административного правонарушения по ч. 1 данной статьи выражается в действиях, нарушающих требования к размещению информации в сети Интернет, по ч. 2 - в бездействии, выраженном в неразмещении такой информации.

Субъектами административных правонарушений по ч. 1-2 ст. 13.27 КоАП РФ являются должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, которые обязаны размещать соответствующую информацию в сети Интернет.

Субъективная сторона представлена виной должностного лица, как правило, в форме умысла либо неосторожности вследствие небрежного выполнения своих должностных обязанностей. Дела об административных правонарушениях данной категории рассматриваются судьями [100].

Существенной проблемой борьбы с административными правонарушениями в информационной сфере является их высокая латентность, поскольку значительные трудности представляет определение события такого правонарушения, место и время его совершения [101].

Еще одной сложностью является проблема квалификации правонарушений в рассматриваемой сфере, поскольку имеет место конкуренция норм законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства, связанная с определением оценки «существенный вред», лежащей в основе разграничения ранее рассмотренной ст. 5.39 КоАП РФ и ст. 140 УК РФ. Так, за неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации,

предоставление которой закреплено законодательно, либо за несвоевременное получение такой информации или предоставление заведомо недостоверной информации, предусмотрена административная ответственность по ст. 5.39 КоАП РФ, если же при этом причинен существенный вред, то ответственность наступает по ст. 140 УК РФ.

Однако само понятие «существенный вред» - категория оценочная, и связанная, как правило с имущественными отношениями, однако, им может быть признан и вред моральный, т.е. выраженный в нравственных страданиях потерпевшего, например, в результате неполучения, неполного или несвоевременного получения пенсии или заработной платы [102]. Поэтому отграничение состава административного правонарушения в информационной сфере от уголовно-наказуемого аналога, на практике представляет определенные сложности.

Сегодня процесс цифровизации миграционной деятельности государства объективно сопряжен как с правомерным, так и с неправомерным использованием информационных возможностей в данной области, а соответственно, здесь также возможны нарушения уголовного законодательства [103], которые необходимо отграничивать от административных деликтов.

Одним из таких уголовно-наказуемых деяний является преступление, предусмотренное статьей 137 УК РФ «Нарушение неприкосновенности частной жизни», обеспечивающей уголовно-правовую охрану конституционного права каждого гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ).

Непосредственным объектом данного преступления являются общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения неприкосновенности частной жизни граждан, сохранения личной и семейной тайны. В качестве предмета преступления рассматриваются сведения о частной жизни лиц, которые составляют такого рода тайну. Под такими

сведениями, в рассматриваемой области миграционных отношений как правило, подразумеваются данные о личности, месте ее пребывания, месте жительства и др. При этом потерпевшим будет являться любое лицо, без согласия которого нарушена неприкосновенность его частной жизни.

Объективная сторона общественно-опасного деяния может выражаться в незаконном собирании сведений о частной жизни лица, которые составляют его личную или семейную тайну, а также в публичном распространении таких сведений. Состав данного преступления является формальным, и оконченным оно будет считаться с момента совершения вышеуказанных действий.

Субъективная сторона будет характеризоваться виной в форме прямого умысла, при этом мотивы и цели лица на квалификацию не влияют.

Субъектом преступления признается вменяемое лицо, достигшее возраста 16 лет.

Особо следует обратить внимание, что совершение деяния специальным субъектом - лицом, использующим свое служебное положение, образует квалифицированный состав данного преступления, предполагающий более суровую ответственность [104].

Также уголовно-наказуемым деянием в исследуемой области законодателем признан отказ в предоставлении гражданину информации (статья 140 УК РФ).

Предметом посягательства данного общественно-опасного деяния являются сведения, находящиеся в органах государственной власти, которые непосредственно затрагивают права и свободы граждан, также это может быть неполная или заведомо ложная информация, находящаяся в соответствующих документах.

Объективная сторона данного деяния может характеризоваться как бездействием, так и действием (в случае, когда лицу предоставляется неполная или заведомо ложная информация). Совершение данного преступления может осуществляться различными способами - прямой отказ в

предоставлении информации или уклонение от предоставления. Оконченным данное преступление будет считаться с момента причинения вреда правам и законным интересам потерпевшего [105].

Отечественным уголовным законодательством также предусмотрена ответственность за неправомерный доступ к компьютерной информации (статья 272 УК РФ).

Предметом данного преступления будет являться охраняемая законом компьютерная информация, включающая, например, сведения о лицах, фактах и событиях. Если лицо не обладает правом доступа к данной информации, она будет относиться к категории охраняемой законом.

Объективная сторона общественно-опасного деяния состоит в фактическом неправомерном доступе к охраняемой законом информации, содержащейся в компьютерной памяти, заключающемся в получении возможности знакомиться, изменять, перемещать или удалять данную информацию, не имея права на совершение таких действий.

Оконченным преступление считается, когда, вследствие совершенных неправомерных действий произошло удаление, блокирование, изменение или копирование информации [106].

Необходимо отметить, что институт уголовно-правовой ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах, в том числе - в сфере миграции продолжает активно развиваться. Так, в 2017 году в Уголовный кодекс Российской Федерации [107] была введена статья 274.1 «Неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации», устанавливающая основания уголовной ответственности за неправомерные действия владельцев и эксплуатантов особой предметной области совершения преступления - критической информационной инфраструктуре [108].

В соответствии с положениями Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры

Российской Федерации», в качестве объектов такой инфраструктуры рассматриваются информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, автоматизированные системы управления субъектов критической информационной инфраструктуры. Ее субъектами являются государственные органы и учреждения, российские юридические лица, а также индивидуальные предприниматели, законно владеющие информационными системами [109].

Предметом преступления является информация, содержащаяся в государственной критической информационной инфраструктуре. Объект преступления – информационная безопасность в любой сфере государственного и общественного управления.

Объективная сторона:

по ч. 1 - действия, направленные на создание, распространение и использование компьютерной информации для неправомерного воздействия на критическую информационную инфраструктуру;

по ч. 2 - неправомерный доступ к охраняемой информации, содержащейся в критической информационной инфраструктуре, в том числе с использованием компьютерной информации, заведомо предназначенной для такого неправомерного воздействия, или вредоносных компьютерных программ, если он повлек причинение вреда критической информационной инфраструктуре;

по ч. 3 - нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи информации, содержащейся в критической информационной инфраструктуре, совершаемое в форме действия или бездействия.

Субъективная сторона преступлений по ч. 1 и ч. 2 рассматриваемого преступления характеризуется прямым умыслом, по ч. 3 может быть совершено по неосторожности.

Причем субъект преступления по ч. 3 – специальный, то есть лицо, на которое возложена обязанность по соблюдению правил эксплуатации соответствующих средств, систем и сетей.

Квалифицированные видом преступления будет его совершение группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а также лицом с использованием своего служебного положения [110].

И, наконец, уголовная ответственность в рассматриваемой сфере также может наступить по ст. 283 УК РФ «Разглашение государственной тайны». К ней могут привлечь физическое лицо, разгласившее тайные сведения, ставшие известными по службе, работе, либо учебе. При этом лицо не имеет преступного сговора с зарубежными спецслужбами и не намеревалось причинить ущерб безопасности государства, однако утечка российских секретов за границу и последующее их использование может нанести ущерб национальной безопасности нашей страны.

Предмет преступления составляют сведения, составляющие государственную тайну. Объективная сторона может быть выражена как в форме действия, так и бездействия. Действия по разглашению сведений могут состоять в разговоре, переписке, демонстрации документов и пр., бездействие выражается в небрежном хранении соответствующих документов.

Субъективная сторона по ч. 1 рассматриваемого общественно-опасного деяния характеризуется как умыслом, так и неосторожностью. Наступление же тяжких последствий по ч. 2 ст. 283 УК РФ происходит по неосторожности.

Тяжкие последствия при этом имеют оценочный характер, т.е. признаются таковыми с учетом обстоятельств совершенного преступления, конкретной политической, экономической или боевой обстановки.

Думается, что в рассматриваемой нами области к их числу можно отнести переход сведений к иностранным разведкам, угроза срыва важных государственных мероприятий, научных исследований, наступление значительного экономического ущерба, провал крупной оперативной или войсковой операции, срыв важных международных переговоров или

соглашений Российской Федерации, а также ущерб ее внешнеполитическим или оборонным интересам [111].

Субъект данного преступления специальный - это лицо, достигшее 16-летнего возраста, которому стали известны сведения, составляющие государственную тайну, в связи со служебной деятельностью, работой, учебной либо в иных случаях[112].

Таким образом, спектр юридической ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции, сегодня чрезвычайно широк и представлен совокупностью норм, в соответствии с которыми виновные в нарушениях соответствующих запретов лица привлекаются к дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, административной, а также уголовной ответственности.

Сотрудники подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, осуществляющие профессиональную деятельность с использованием информационных ресурсов в сфере миграции, должны строго руководствоваться установленными правилами обращения с данной информацией, соблюдая принципы законности и дисциплины и проявляя высокую бдительность.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте значимость юридической ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.
2. Назовите нормативную правовую основу регулирования оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.
3. Перечислите виды юридической ответственности в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.
4. Каковы особенности дисциплинарной ответственности за проступки, связанные с оборотом информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции?

5. В чем суть материальной и гражданско-правовой ответственности за нарушения правил оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции?

6. Перечислите нормы КоАП РФ, устанавливающие ответственность за административные правонарушения, связанные с оборотом информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции.

7. За какие виды правонарушений, связанные с оборотом информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции, наступает уголовная ответственность?

3.2 Защита информации, информационных технологий в сфере миграции

3.2.1 Правовые основы защиты информационных ресурсов МВД России в сфере миграции

Защита информации в сфере миграции в частности, и обеспечение информационной безопасности в целом, осуществляется на основании концептуального документа – Доктрины информационной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина), утвержденного Указом Президента РФ от 05 декабря 2016 г. № 646 [113]. К рассматриваемой в работе области можно отнести следующие положения Доктрины.

Во-первых, Доктрина определила, что первым национальным интересом России в информационной сфере является «обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в части, касающейся получения и использования информации, *неприкосновенности частной жизни при использовании информационных технологий...*». Поскольку информационные ресурсы в сфере миграции состоят преимущественно из персональных данных иностранных граждан и лиц без гражданства, то они непосредственно попадают под действие указанного пункта.

Во-вторых, в соответствии с п. 23 Доктрины, одним из основных направлений обеспечения информационной безопасности в области государственной и общественной безопасности является «повышение безопасности функционирования объектов информационной инфраструктуры, в том числе в целях обеспечения устойчивого взаимодействия государственных органов ..., а также *обеспечение безопасности информации, передаваемой по ней и обрабатываемой в информационных системах* на территории Российской Федерации». Таким образом, обеспечение безопасности информационных систем в которых обрабатывается информация, относящаяся к информационным ресурсам миграции, является одним из основных направлений обеспечения

информационной безопасности (далее – ИБ) в России в целом, и в МВД России, в частности.

Информация, содержащаяся в информационных ресурсах МВД России в сфере миграции (далее – ИР миграции), является конфиденциальной информацией нескольких видов. С одной стороны большая часть миграционных сведений относятся к *персональным данным* и должна охраняться в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» [114]. С другой стороны, существенная часть информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства, накапливаемой в информационных ресурсах миграции относится к *профессиональной и служебной тайне*. Например, в информационные ресурсы включается информация, относящаяся к банковской и налоговой тайне, служебной тайне органов внутренних дел. Отдельно необходимо выделить биометрические персональные данные иностранных граждан и лиц без гражданства, которые собираются подразделениями по вопросам миграции. К ним относятся фотографии и результаты проведения дактилоскопической регистрации указанных лиц.

Таким образом, в соответствии с ФЗ «О персональных данных», другими федеральными законами и Указом Президента РФ от 06 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» [115] сведения, которые включаются в ИР миграции преимущественно являются конфиденциальной информацией и должны защищаться.

Базовым федеральным законом, который регулирует правоотношения в сфере защиты информации является Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [116] (далее – ФЗ «Об информации...»).

В соответствии с частью 1 статьи 16 Закона «защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на:

1) обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации;

2) соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа;

3) реализацию права на доступ к информации».

Относительно информационных ресурсов миграции, необходимо обратить свое внимание на подпункты 1 и 2, которые прямо определяют, что информационные системы в которых обрабатываются ИР миграции должны быть защищены от несанкционированных действий, что также гарантирует соблюдение конфиденциальности информации.

На основании части 1 статьи 14 ФЗ «Об информации...» государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. *Государственная информационная система миграционного учета* (далее – ГИСМУ) это одна из шести государственных информационных систем, оператором которых является МВД России. Кроме того, в указанные шесть информационных систем входит также *государственная система изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения* (ГС ПВДНП). Обе вышеперечисленные государственные информационные системы содержат информацию, относящуюся к информационным ресурсам миграции и имеют законодательную основу для своего формирования.

Статьей 10 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [117] прямо предусмотрено создание государственной информационной системы миграционного учета. Также необходимо отметить, что часть 2 указанной статьи установила, что сведения

об иностранных гражданах, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета, относятся к информации ограниченного доступа.

Кроме того, на основании части 9 статьи 8 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [118] МВД России ведет учет видов на жительство, выданных лицам без гражданства и содержащих электронный носитель информации, а также персональных данных их владельцев в ГИСМУ. Сведения, содержащиеся в ГИСМУ, в соответствии с ФЗ № 115-ФЗ, могут использоваться для:

- установления личности иностранного гражданина (пункт 3 части 4 статьи 10.1 Закона);
- проверки факта постановки на учет в налоговом органе иностранного гражданина (часть 7 статьи 13 Закона);
- установления цели визита иностранного гражданина в РФ, а также изменения данной цели (часть 8.3 статьи 13 и часть 2.1 статьи 13.3 Закона) и в других целях.

В соответствии со статьей 18.2 ФЗ № 115-ФЗ МВД России ведет формируемый в рамках государственной информационной системы миграционного учета банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [119] документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации. В развитие указанной нормы статьи 7 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [120] предусматривают, что основным документом, удостоверяющим личность гражданина России является паспорт. При этом, статья 8 ФЗ № 114-ФЗ определила, что для оформления заграничного паспорта используются

государственные информационные системы, в том числе портал Госуслуги. Также общегражданский и заграничный паспорта содержат персональные данные граждан России в виде фотографии и сведений дактилоскопической регистрации (для заграничного биометрического паспорта). Непосредственное функционирование ГС ПВДНП осуществляется на основании Постановления Правительства РФ от 8 июля 2014 г. № 631 «Об общефедеральном учете выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации» [121].

Таким образом, ГИСМУ и ГС ПВДНП созданы в соответствии с законодательством, соответственно являются государственными информационными системами. При этом информация, содержащаяся в информационных ресурсах ГИСМУ является конфиденциальной, но не относится к государственной тайне.

В соответствии с частью 5 статьи 16 ФЗ «Об информации...» установлены требования о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах. Основными нормативными правовыми актами, установившими указанные требования, являются Приказ ФСТЭК России от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» [122] и Приказ ФСБ России от 24 октября 2022 г. № 524 «Об утверждении Требований о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах, с использованием шифровальных (криптографических) средств» [123]

Кроме того, ГИСМУ и ГС ПВДНП являются информационными системами персональных данных. В соответствии со статьей 13 ФЗ «О персональных данных» государственные органы могут создавать в пределах своих полномочий, установленных в соответствии с федеральными

законами, *государственные информационные системы персональных данных*. Информационные системы персональных данных являются разновидностью государственных и муниципальных информационных систем, определение которых закреплено в статье 13 ФЗ «Об информации...». Кроме того, часть 3 статьи 14 ФЗ «Об информации...» закрепила, что особенности учета и обработки персональных данных устанавливаются в федеральных законах. А в части 4 установлено, что перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами, условия ее предоставления - Правительством РФ или соответствующими государственными органами.

Таким образом, *состав персональных данных, вносимых в государственные информационные системы должен быть установлен федеральным законом*. В рассматриваемой сфере состав сведений, включаемых в информационные системы миграции, закреплён не только в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, но и в Федеральном законе от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [124]. ФЗ «О полиции» в статье 17 закрепит перечень из 44 категорий сведений о гражданах, которые имеют право собирать органы внутренних дел и помещать в банки данных. К указанным категориям относятся, в том числе и 20 категорий сведений об иностранных гражданах и лицах без гражданства.

ГИСМУ создана и функционирует в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» [125]. Постановление утвердило Положение о государственной информационной системе миграционного учета. В соответствии с подпунктом д) пункта 3 Положения защита информации в ГИСМУ осуществляется путем использования сертифицированных по требованиям безопасности информации криптографических и технических средств защиты информации, в том числе средств электронной подписи. На основании подпункта д) пункта 12

Положения режим защиты сведений поддерживается МВД России, как оператором системы.

В целях обеспечения защиты сведений МВД России определяет структурное подразделение, ответственное за организацию и проведение мероприятий по защите информации (пункт 30 Положения). Такими подразделениями в системе МВД России являются Департамент информационных технологий, связи и защиты информации (ДИТСиЗИ) и его территориальные подразделения.

Для обеспечения информационной безопасности участники информационного обмена при передаче сведений с использованием сетей электросвязи применяют сертифицированные средства криптографической защиты информации и средства электронной подписи (пункт 31 Положения).

В соответствии с пунктом 33 Положения уровни и классы используемых средств криптографической защиты информации и других средств защиты информации определяются согласно модели угроз информационной безопасности и действий нарушителя в информационной системе.

Указанные модели и другие документы по обеспечению информационной безопасности были утверждены ФМС России и согласованы с ФСБ России и ФСТЭК России. Так Приказом ФМС России от 17 сентября 2007 г. № 204 была утверждена *Концепция информационной безопасности автоматизированной системы центрального банка данных учета иностранных граждан*, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации до 2012 года. Кроме того, ФМС России 21 апреля 2006 г. была утверждена *Модель угроз информационной безопасности и действий нарушителя в автоматизированной системе центрального банка данных учета иностранных граждан* ДШСК.0029-ТА.

В 2015 году принято Постановление Правительства РФ от 06 августа 2015 г. № 813, утвердившее Положение о государственной системе

миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность [126].

Государственная система миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (далее – система «Мир») была создана на основе ГИСМУ за счет средств государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» (2012-2020) [127]. Система «Мир» является объединением информационных систем или их частей, в том числе ГИСМУ и ГС ПВДНП.

В соответствии с подпунктом д) пункта 4 Положения в системе «Мир» должна обеспечиваться комплексная информационная безопасность за счет применения сертифицированных средств защиты информации от несанкционированного доступа, как криптографической, так и некриптографической защиты информации. Подпункт е) пункта 4 Положения также предусматривает приоритетное использование усиленной квалифицированной электронной подписи при обмене информацией между ведомствами, являющимися участниками системы «Мир».

Система «Мир» объединяет ведомственные сегменты, при этом ведомственный сегмент Минцифры России является информационно-технологической инфраструктурой всей системы (пункт 6 Положения). Каждое ведомство, являющееся участником системы, утверждает Положение о своем ведомственном сегменте, которые должны быть согласованы с МВД России и Минцифры России.

В соответствии с пунктом 10 Положения МВД России является координирующим ведомством для других органов исполнительной власти. Обеспечение информационной безопасности системы «Мир» с использованием средств криптографической защиты информации осуществляется ФСБ России. ФСТЭК России обеспечивает информационную безопасность в системе «Мир» некриптографическими методами. Для этого осуществляется установление требований к обеспечению безопасности

информации и сертификация средств защиты информации. Также ФСТЭК России осуществляет рассмотрение и согласование проектной и эксплуатационной документации вновь создаваемых (модернизируемых) элементов системы «Мир».

Анализ функций, которые осуществляет ведомственный сегмент МВД России в системе «Мир» (пункт 13 Положения), показал, что обеспечением информационной безопасности в системе министерство не занимается. МВД России обеспечивает защиту информации в рамках своих информационных систем, а функции обеспечения защиты информации в системе «Мир» возложены на ФСБ России и ФСТЭК России.

В настоящий момент система «Мир» находится на этапе отладки и опытного функционирования.

Кроме ГИСМУ и системы «Мир» в Российской Федерации создается федеральный информационный регистр населения, который также включает в свой состав информационные ресурсы в сфере миграции МВД России. Возможность создания регистра населения закреплена в части 4 статьи 13 ФЗ «О персональных данных». Попытки создания единого регистра предпринимались с 2005 года. При этом, каждый раз предполагалось, что создание регистра населения является промежуточным этапом для создания некоего документа гражданина РФ, содержащего сведения о нем в электронном виде. Например, планировалось использовать для идентификации граждан универсальную электронную карту, которая должна была стать обязательной в соответствии с главой 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [128]. Однако после возражений Русской Православной Церкви, Федеральным законом от 28 декабря 2016 г. № 471-ФЗ [129] обязательное внедрение универсальных электронных карт было отменено, а глава 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ утратила силу. Впоследствии попытки в том или ином виде создать

государственный регистр населения предпринимались неоднократно и безуспешно.

Однако в 2020 году на основании Федерального закона от 08 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» создан федеральный информационный регистр населения. Данный регистр является объединением баз данных различных министерств и ведомств Российской Федерации и предназначен для создания системы учета сведений о населении Российской Федерации, обеспечивающей их актуальность и достоверность. Необходимо отметить, что в этот раз регистр населения создан не для «оцифровки человека», а в справочных и координационных целях.

Федеральный информационный регистр включил в свой состав сведения о всех находящихся на территории России физических лицах и информацию, позволяющую идентифицировать данное физическое лицо в государственных информационных системах. Указанная информация названа в статье 7 ФЗ № 168-ФЗ идентификаторами и включает, в частности, в свой состав сведения о миграционном учете иностранного гражданина и документы, которые удостоверяют его личность.

Порядок предоставления сведений из федерального информационного регистра, а также сроки предоставления установлены Постановлением Правительства РФ от 09 октября 2021 г. № 1723 [130]. Источником вышеперечисленных сведений для регистра населения являются информационные системы МВД России, в первую очередь ГИСМУ. В этой связи федеральный информационный регистр также является частью информационных ресурсов миграции МВД России, несмотря на то, что его непосредственное ведение осуществляется Федеральной налоговой службой РФ. Сведения в сфере миграции, вместе со сведениями о российских гражданах передаются подразделениями по вопросам миграции из информационных ресурсов МВД России в ФНС России. Дальнейшее

обеспечение информационной безопасности информационных ресурсов миграции осуществляется в ФНС России.

Таким образом, информационные ресурсы миграции концентрируются в ГИСМУ, информационном регистре населения и системе «Мир». При этом обеспечение защиты информации в ИР миграции осуществляется в указанных системах по-разному.

В ГИСМУ защита информации осуществляется с одной стороны, как в государственной информационной системе, а с другой стороны, как в информационной системе персональных данных. Представляется, что помимо требований Приказа ФСТЭК России от 11 февраля 2013 г. № 17 и Приказа ФСБ России от 24 октября 2022 г. № 524, необходимо соблюдать нормативные правовые акты, устанавливающие требования к информационным системам персональных данных.

В информационном регистре населения защита информационных ресурсов миграции осуществляется комплексно разными ведомствами. До передачи сведений в регистр их защищает МВД России, а после получения информации - ФНС России. Передача сведений осуществляется через систему межведомственного электронного взаимодействия и защищается в рамках указанной системы. Все сведения подтверждаются в установленном порядке усиленной электронной подписью.

Резюмируя вышесказанное можно констатировать, что защита информационных ресурсов миграции МВД России должна осуществляться исходя из того, что ГИСМУ и иные ИР миграции являются информационными системами персональных данных.

Подробнее вопросы защиты информационных ресурсов миграции в информационных системах персональных данных будут рассмотрены в следующем параграфе.

3.2.2 Меры, направленные на обеспечение выполнения МВД России обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных»

В соответствии с частью 1 статьи 18.1 ФЗ «О персональных данных» оператор обязан принимать меры, необходимые и достаточные для обеспечения выполнения обязанностей, предусмотренных Законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.

Таким образом, МВД России, как оператор информационных ресурсов в сфере миграции, должно самостоятельно определять состав и перечень мер, необходимых и достаточных для обеспечения выполнения обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных».

При этом на основании части 2 статьи 18.1 ФЗ «О персональных данных» МВД России должно опубликовать документы, которые определяют его политику в сфере персональных данных и сведения о применяемых мерах для защиты информации. Реализуя данное положения Закона в МВД России были приняты и размещены на официальном сайте министерства приказы в сфере защиты персональных данных (далее – ПДн).

На основании части 3 статьи 18.1 ФЗ «О персональных данных» было принято Постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными органами» [131], которое закрепило Перечень мер по защите персональных данных в государственных информационных системах.

В целях реализации вышеуказанного Перечня, *МВД России издало ряд приказов, детально регламентирующих реализацию мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных»:*

– Приказ МВД России от 28 декабря 2021 г. № 1167 «Об утверждении порядков использования органами государственной власти документов в форме карты с электронным носителем информации, выданных иностранным гражданам или лицам без гражданства, для их идентификации с помощью биометрических персональных данных» [132];

– Приказ МВД России от 13 января 2020 г. № 3 «О некоторых вопросах обработки персональных данных в МВД России» [133];

– Приказ МВД России от 21 декабря 2017 г. № 949 «О некоторых мерах, направленных на обеспечение выполнения МВД России обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» [134].

– Приказ МВД России от 14 ноября 2017 г. № 852 «Об утверждении Правил работы с обезличенными данными в случае обезличивания персональных данных в Министерстве внутренних дел Российской Федерации» [135];

– Приказ МВД России от 17 июля 2017 г. № 467 «Об утверждении Правил рассмотрения запросов субъектов персональных данных или их представителей в Министерстве внутренних дел Российской Федерации» [136];

– Приказ МВД России от 06 июля 2012 г. № 678 «Об утверждении Инструкции по организации защиты персональных данных, содержащихся в информационных системах органов внутренних дел Российской Федерации» [137].

Меры защиты персональных данных в государственном органе включают в свой состав:

1. *Назначение ответственного за организацию обработки персональных данных в государственном органе.* В МВД России это заместитель министра, в территориальном органе (организации) – это заместитель руководителя органа (организации) (Приказ МВД России от 21 декабря 2017 г. № 949).

2. *Утверждение актом руководителя следующих документов:*

- правил обработки персональных данных, устанавливающих процедуры и определяющих категории субъектов ПДн, цели обработки персональных данных, их содержание, порядок уничтожения ПДн (приложение 1 Приказа МВД России от 21 декабря 2017 г. № 949);
- правил рассмотрения запросов субъектов персональных данных или их представителей (Приказ МВД России от 17 июля 2017 г. № 467);
- правил осуществления внутреннего контроля соответствия обработки персональных данных требованиям к защите ПДн (приложение 3 Приказа МВД России от 21 декабря 2017 г. № 949);
- правил работы с обезличенными данными в случае обезличивания персональных данных (Приказ МВД России от 14 ноября 2017 г. № 852);
- перечня информационных систем персональных данных;
- перечня ПДн, обрабатываемых в органе МВД России в связи с реализацией служебных или трудовых отношений, а также в связи с оказанием государственных услуг и/или осуществлением государственных функций (приложение 1 к Приказу МВД России от 13 января 2020 г. № 3);
- перечня должностей служащих органа МВД России, ответственных за мероприятия по обезличиванию обрабатываемых ПДн (приложение 2 к Приказу МВД России от 13 января 2020 г. № 3);
- перечня должностей сотрудников и служащих органа МВД России, замещение которых предусматривает осуществление обработки ПДн либо осуществление доступа к ПДн (приложение 3 к Приказу МВД России от 13 января 2020 г. № 3);
- должностного регламента ответственного за организацию обработки ПДн в органе МВД России (глава V Правил из приложения 1 Приказа МВД России от 21 декабря 2017 г. № 949);

– типового обязательства сотрудника или служащего органа МВД России, непосредственно осуществляющего обработку ПДн, в случае расторжения с ним служебного контракта прекратить обработку ПДн, ставших известными ему в связи с исполнением должностных обязанностей (приложение 5 к Приказу МВД России от 13 января 2020 г. № 3);

– типовой формы согласия на обработку ПДн сотрудников и служащих органа МВД России, иных субъектов ПДн, а также типовой формы разъяснения субъекту ПДн юридических последствий отказа предоставить свои ПДн (приложение 4 и 6 к Приказу МВД России от 13 января 2020 г. № 3);

– порядка доступа сотрудников и служащих органа МВД России в помещения, в которых ведется обработка персональных данных (приложение 2 Приказа МВД России от 21 декабря 2017 г. № 949).

3. *Принятие правовых, организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке.*

4. *Выполнение установленных Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации» требований, которые обеспечивают безопасность обработки и хранения информационных ресурсов персональных данных на бумажных носителях.*

5. *Проведение периодических проверок условий обработки персональных данных в органе МВД России в целях осуществления внутреннего контроля соответствия обработки ПДн установленным требованиям.* Проверки проводятся или комиссионно, или ответственным за организацию обработки ПДн в органе МВД России.

6. *Ознакомление сотрудников и служащих органа МВД России с порядком обработки ПДн, в том числе требованиями к их защите (возможно проведение обучения).*

7. *Уведомление Роскомнадзора об обработке персональных данных.*

8. *Обезличивание персональных данных в установленных законом случаях и в соответствии с требованиями и методами Роскомнадзора.*

Помимо перечисленных мер, отдельные обязанности МВД России, как оператора ПДн вытекают из положений Постановления Правительства РФ от 01 ноября 2012 г. № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» [138], Приказа ФСБ России от 09 февраля 2005 г. № 66 «Об утверждении Положения о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации (Положение ПКЗ-2005)» [139], а также иных подзаконных нормативных актов.

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод, что МВД России издало ряд приказов, детально регламентирующих реализацию мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных». Анализ показал, что все правовые меры, предусмотренные Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211, выполнены. При этом на территориальные органы МВД России возложена обязанность по непосредственному принятию организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке.

Рассмотрим более подробно меры, применяемые в информационных системах персональных данных для их защиты.

3.2.3 Меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке

В соответствии с частью 1 статьи 19 ФЗ «О персональных данных» оператор при обработке персональных данных обязан принимать необходимые *правовые, организационные и технические меры для защиты ПДн от неправомерных действий*. Под неправомерными действиями законодательство в данной статье и в других законодательных актах понимает несанкционированный доступ к информации, который может заключаться в копировании (предоставлении или распространении) информации, ее изменении (модификации) или уничтожении (блокировании). Помимо вышеперечисленных мер защиты принято выделять также *морально-этические, технологические и физические меры* защиты информации.

Правовые меры определяют порядок оборота персональных данных, закрепляют права субъектов ПДн и обязанности операторов ПДн, устанавливают ответственность за нарушение указанных правил. Морально-этические устанавливают нормы поведения в ведомстве в целом и в организации, в частности. *Вместе правовые и морально-этические меры определяют правила обращения с персональными данными и являются основой для организационных мер.*

Организационные меры направлены на регламентацию процесса обработки персональных данных в конкретной организации, в том числе организацию деятельности информационной системы персональных данных (далее – ИСПДн). К организационным мерам относятся утверждение положений и должностных инструкций по работе с ИСПДн в организации. Технологические меры являются продолжением организационных мер и заключаются в создании специфических механизмов, затрудняющих неправомерные действия с информацией. Например, подтверждение всех

изменений руководителем подразделения или запрет на удаление сведений рядовым исполнителем.

Организационные и технологические меры защиты обеспечивают должную организацию системы защиты персональных данных и защищенное функционирование ИСПДн.

Физические меры предусматривают применение электронных или механических устройств, а также специализированного программного обеспечения для защиты зданий, сооружений и помещений от несанкционированного доступа посторонних лиц. К ним относятся, например системы контроля управления доступа, видеонаблюдение, категоризованные помещения и др.

Технические меры подразделяются на аппаратные и программные и предназначены для непосредственной защиты ИСПДн и помещений в которых они расположены. К техническим мерам можно отнести антивирусные программы, межсетевые экраны, сетевое оборудование, системы обнаружения вторжений, системы мониторинга сите и др.

Физические и технические меры обеспечивают непосредственную защиту ИСПДн от неправомерных действий как посторонних лиц, так и сотрудников и работников органа внутренних дел.

В части 2 статьи 19 ФЗ «О персональных данных» закреплён перечень мер, направленных на обеспечение безопасности персональных данных. Он включает:

1. *Определение угроз безопасности ПДн при их обработке в ИСПДн.*

В соответствии с частью 11 статьи 19 ФЗ «О персональных данных» под угрозой безопасности понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность несанкционированного доступа к ПДн.

Требования к защите ПДн при их обработке в ИСПДн, а также порядок классификации ИСПДн утверждены Постановлением Правительства РФ от 01 ноября 2012 г. № 1119. Результаты классификации в соответствии с

Приказом МВД России от 06 июля 2012 г. № 678 утверждаются актом подразделения-оператора ИСПДн. Модель угроз, в соответствии с указанным Приказом, разрабатывается для каждой системы отдельно подразделением оператором ИСПДн (пункты 10-13, 16 Приказа).

2. *Применение организационных и технических мер по обеспечению безопасности ПДн при их обработке в ИСПДн.*

Выбор и реализация методов и способов защиты информации в ИСПДн осуществляется на основе модели угроз и в зависимости от класса ИСПДн. Часть 4 статьи 19 ФЗ «О персональных данных» определила, что требования к защите ПДн в ИСПДн устанавливаются ФСБ России и ФСТЭК России, в пределах их полномочий и в соответствии с классом ИСПДн. Приказ ФСБ России от 10 июля 2014 г. № 378 [140] устанавливает состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности ПДн при их обработке в ИСПДн с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством РФ требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности. Приказ ФСТЭК России от 18 февраля 2013 г. № 21 [141] устанавливает состав и содержание организационных и технических мер по обеспечению безопасности ПДн при их обработке в ИСПДн для каждого из уровней защищенности персональных данных.

3. *Применение прошедших в установленном порядке процедуру оценки соответствия средств защиты информации, на основании нормативных правовых актов ФСБ России и ФСТЭК России.*

Оценка соответствия проводится на основании положений Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [142] и уже перечисленных приказов ФСБ России и ФСТЭК России.

4. *Оценка эффективности принимаемых мер по обеспечению безопасности персональных данных до ввода в эксплуатацию информационной системы персональных данных.*

Постановление Правительства РФ от 01 ноября 2012 г. № 1119 определило, что контроль за соблюдением требований ФЗ «О персональных данных» может осуществляться самим оператором или привлеченными на договорной основе лицами. В МВД России контроль осуществляется самостоятельно, с привлечением сотрудников центрального аппарата.

5. *Учет машинных носителей персональных данных.*

В подразделениях МВД России ведется строгий учет машинных носителей ПДн, для чего заводится журнал учета машинных носителей ПДн (пункты 20-21 Приказа МВД России от 06 июля 2012 г. № 678).

6. *Обнаружение фактов несанкционированного доступа к персональным данным и принятие мер, в том числе по обнаружению, предупреждению и ликвидации последствий компьютерных атак на ИСПДн и по реагированию на компьютерные инциденты в них.*

Для обнаружения вторжений должно использоваться специализированное программное обеспечение, которое способно выявить и зафиксировать факт несанкционированного доступа в ИСПДн. Требования к системам обнаружения вторжений (СОВ) утверждены Приказом ФСТЭК России от 06 декабря 2011 г. № 638 [143]. Требования к средствам, предназначенным для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные инциденты, утверждены Приказом ФСБ России от 06 мая 2019 г. № 196 [144].

7. *Восстановление персональных данных, модифицированных или уничтоженных вследствие несанкционированного доступа к ним.* Восстановление производится за счет использования резервной копии на зарегистрированном машинном носителе.

8. *Установление правил доступа к персональным данным, обрабатываемым в информационной системе персональных данных, а также обеспечение регистрации и учета всех действий, совершаемых с персональными данными в информационной системе персональных данных.*

В соответствии с нормативными правовыми документами ФСТЭК России и государственными стандартами используются дискреционные, мандатные и верифицированные виды разграничения доступа. Для информационных систем ПДн допускается использование всех трех вариантов защиты, однако предпочтение отдается более высоким уровням – мандатному и верифицированному. При указанных правилах организации доступа системный администратор жестко разграничивает права пользователей и не позволяет им самим изменять свои права. Именно мандатный способ организации доступа преимущественно используется в информационных системах ОВД, в том числе в ИСОД МВД России.

9. Контроль за принимаемыми мерами по обеспечению безопасности персональных данных и уровня защищенности информационных систем персональных данных.

Могут применяться внутренние и внешние формы контроля. Внутренние проверки состояния защиты ПДн при ее обработке в ИСПДн проводятся ответственным за организацию обработки ПДн или назначенными им лицами в соответствии с планом мероприятий по защите персональных данных. Допускается проведение проверок комиссиями. Часть 4 статьи 22.1 ФЗ «О персональных данных» закрепляет непосредственные обязанности ответственного за организацию обработки персональных данных оператором.

Внешние проверки проводятся подразделениями Роскомнадзора в соответствии с Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 [145]. В приложении к Положению содержатся критерии отнесения объектов контроля к определенной категории риска. С учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения контролируемым лицом обязательных требований деятельность контролируемого лица, подлежащая федеральному государственному контролю (надзору), разделяется на группы

тяжести «А», «Б», «В» и «Г». С учетом оценки вероятности несоблюдения контролируемыми лицами обязательных требований деятельность, подлежащая государственному контролю (надзору), разделяется на группы вероятности «1», «2», «3», «4».

В Приложении к Положению приведена таблица, которая определяет отнесение проверяемых операторов к определенной категории риска (высокий, значительный, средний, умеренный и низкий) в зависимости от группы тяжести и вероятности. Чем выше категория риска, тем чаще проводятся проверки операторов ИСПДн, а в случае низкой категории риска плановых проверок не проводится.

Резюмируя проведенный анализ меры по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке можно констатировать, что наиболее активно используются организационные и технические меры защиты информации. Контроль уровня защищенности информационных систем персональных данных осуществляется преимущественно в виде внутренних проверок. Плановый контроль Роскомнадзора не осуществляется.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите нормативные правовые основы защиты информационных ресурсов МВД России в сфере миграции.
2. Перечислите основные направления принятия мер по защите информационных ресурсов в сфере миграции.
3. Какие приказы МВД России регламентируют реализацию мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных ФЗ «О персональных данных»?
4. Что включают меры защиты персональных данных в государственных органах?
5. Что понимается в отечественном законодательстве под неправомерными действиями с информацией?
6. Что включает перечень мер, направленных на обеспечение безопасности персональных данных?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях информатизации общества рассмотрение теоретических и административно-правовых основ совершенствования информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в сфере миграции, вопросов предоставления государственных услуг, функционирования информационных систем и электронных сервисов, а также реализации юридической ответственности за нарушения в сфере оборота информации, содержащейся в информационных ресурсах в сфере миграции, приобретают особенно важное значение.

Информационное обеспечение в современных условиях 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 к накопленной в них информации в реальном масштабе времени. Важным компонентом информационного обеспечения, помимо собственных интегрированных информационных систем, должен стать доступ к использованию информационных ресурсов, собранными и организованными другими государственными органами, ведомствами, а также предприятиями и организациями, поскольку количество таких ресурсов постоянно возрастает.

Министерство внутренних дел Российской Федерации уделяет значительное внимание эффективному развитию информационных технологий и их внедрению в служебную деятельность подразделений по вопросам миграции. С внедрением новых информационных технологий с системе МВД России открываются широкие возможности по организации информационного взаимодействия не только в пределах органов внутренних

дел, но и участия в системе межведомственного электронного документооборота, взаимодействия с органами исполнительной власти, организации предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций), входящих в компетенцию МВД России, в электронном виде.

Исследование указанных вопросов позволило авторам предложить пути и способы решения задач в области совершенствования технологий формирования компетенций сотрудников полиции по вопросам формирования, хранения и использования информационных ресурсов в сфере миграции, нацеленные на совершенствование функционирования государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (ред. от 01 октября 2019 г.). СПС КонсультантПлюс.
2. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции. Available at: URL: <https://гувм.мвд.рф> (дата обращения 26 февраля 2023 г.).
3. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы». СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - (дата обращения 21 декабря 2021 г.).
5. Бачинин В.А. Философия. Энциклопедический словарь. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2005 г. С.228.
6. 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 г. Т.3. С.682.
7. Огородов Д.В. К вопросу о правовой охране информации // Интеллектуальная собственность. Современные правовые проблемы: Проблемно-тематический сборник. М., 1998 г. С. 81-88; Антонов А.В. Информация: восприятие и понимание. Киев, 1988; Бодякин В.И. Куда идёшь, человек? Основы эволюциологии. Информационный подход.
8. Лопатин В.Н. Указ. Соч. С. 30-31.
9. Бачило И.Л. Информация и информационные отношения в праве//НТИ. Сер. I. 1999.
10. «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.
11. Рассолов М.И. Информационное право: Учебное пособие. М., 1999. С.422.

12. Справочник офицера противовоздушной обороны. М.: Воениздат, 1987. С. 433.
13. Воскресенский Г.М. Теория и практика информационного обеспечения управления в органах внутренних дел. М., 1985. С. 21
14. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. С 348.
15. Под носителем информации понимают – физическое лицо, или материальный объект, в том числе физическое поле, в которых информация находит отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов (См. ГОСТ Р50922-96 «Защита информации. Основные термины и определения»; Приложение А.).
16. Приказ МВД России от 22 марта 1993 г. № 124 «О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы».
17. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности. С. 133.
18. Устав федерального казенного учреждения «Главный информационно-аналитический центр МВД России, утв. приказом МВД России от 25 октября 2001 г. № 940.
19. п. 4.5 ст. 12 Федерального закона от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу).
20. Здесь следует сказать, что в последнее время в научных кругах все чаще говорят о формировании новой комплексной отрасли права - информационного права. Основной предмет регулирования информационного права, по мнению В.А. Копылова составляют «информационные отношения, т.е. отношения, возникающие при осуществлении информационных процессов - процессов производства, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, передачи, распространения и потребления информации» (Копылов В.А. Информационное право: Учебник. М, 2002. С.87) Информационное право введено в номенклатуру научных специальностей. Вместе с тем к информационному праву, сегодня отношение

неоднозначное, поскольку в настоящее время его структура и содержание четко не сформировались, поэтому в настоящее время с уверенностью можно говорить лишь о наличии информационного законодательства.

21. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». СПС КонсультантПлюс.

22. Федеральный закон 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.

23. Ложе И. Информационные системы. Методы и средства. М., 1979. С.12.

24. Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации», ст.2.

25. Семенюк Э.П. Информационный подход к познанию действительности и управление // М. 1985. С.235.

26. Дуленко В.А., Зиятдинов Р.Р., Пестриков В.А. Автоматизированные информационные системы и банки данных в деятельности органов внутренних дел. Учебное пособие. Уфа, 1998.

27. ст. 17, Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) (Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В.) («Проспект», 2012). СПС КонсультантПлюс.

28. Желудкова Т.И., Хоботов А.Н. Из истории становления и развития паспортной системы в СССР (октябрь 1917-1974 гг.). - М., 1990. С. 4.

29. Сапелкина В.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно – визовой службы органов внутренних дел: Автореф. дисс. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук. Москва. 2002. С. 9.

30. Спектор Е.И. Паспортно-визовой режим: правовое регулирование // Журнал российского права. 2001. № 3.

31. Музыченко П.Б., Административно-правовая информациология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации. Дис. ...канд.юрид.наук., Хабаровск, 2002. С. 89.
32. СУ РСФСР, 1917, № 3. С. 31.
33. ЦГА РФ, ф. 393, оп. 1, д. 7, л. 17 об.
34. Декрет Советской власти. Т.5 – М.: Госполитиздат, 1971, С. 304-306.
35. Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции (1917-1934г.г.). – М.: ВШ МВД СССР, 1957. С.14-15.
36. Желудкова Т.И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка. – М.: Академия МВД СССР. 1979. С.13-14.
37. Кусков Г.С. Основные этапы развития советской паспортной системы. – М.:Труды ВШ МВД СССР. Вып. 20. 1968. С. 103.
38. Бюллетень НКВД РСФСР. 1926. № 28. С. 283-286.
39. Более подробно см. Обидин В.С. Актуальные вопросы совершенствования информационного обеспечения деятельности службы виз и регистраций // Сборник. Проблемы информационного обеспечения органов внутренних дел, Москва, Академия МВД СССР. 1981. С. 76-88.
40. Конституция РФ, 12 декабря 1993 г.
41. Музыченко П.Б. Административно-правовая информациология паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации. Дисс. ...канд.юрид.наук., Хабаровск. 2002. С. 136.
42. СЗ РФ. 1997. № 11. Ст.1301.
43. СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4694.
44. СЗ РФ. 11.04.2005, № 15, Ст. 1348.
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 2014 г. № 631 «Об общефедеральном учете выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской

Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации». СПС КонсультантПлюс.

46. Приказ МВД России от 26 сентября 2022 г. № 704 «Вопросы эксплуатации единого информационного ресурса регистрационного и миграционного учетов в составе государственной информационной системы миграционного учета». СПС СтрасЮрист.

47. Байбаков С.В. Развитие государственных услуг в столичном регионе, оказываемых на основе информационно-коммуникационных технологий. URL: <https://www.dissercat.com/content/razvitie-gosudarstvennykh-uslug-v-stolichnom-regione-okazyvaemykh-na-osnove-informatsionno-k> (дата обращения: 11 февраля 2023 г.).

48. Щербинина Н.Н. Электронные государственные услуги в Российской Федерации: административно правовой аспект. URL: <https://www.dissercat.com/content/elektronnyye-gosudarstvennyye-uslugi-v-rossiiskoi-federatsii-administrativno-pravovoi-aspekt> (дата обращения: 11 февраля 2023 г.).

49. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

50. Об утверждении Перечня организационных мер по сокращению времени ожидания заявителей в очереди для получения государственных услуг, предоставляемых МВД России: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1039 // СПС КонсультантПлюс.

51. Долинская В.В. Источники права и официальные информационные ресурсы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 10. С. 3-10.

52. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». СПС «КонсультантПлюс».

53. Амелин Р.В. Правовой режим информационных ресурсов государственных информационных систем // Информационное право. 2016. № 4. С. 8-12.

54. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: Монография (под ред. С.Е. Чаннова) «ГроссМедиа», 2016. 338 с.

55. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». СПС «КонсультантПлюс»

56. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: Монография (под ред. С.Е. Чаннова) «ГроссМедиа», 2016. 338 с.

57. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019 - 2025 годы (утв. Президентом РФ 06 марта 2020 г. № Пр-469). СПС КонсультантПлюс.

58. См.: <https://regulation.gov.ru>.

59. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». СПС КонсультантПлюс.

60. Постановление Правительства РФ от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами». СПС «КонсультантПлюс».

61. Проект приказа МВД России «Об установлении Порядка подачи уведомления о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, уведомления об утрате гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного

государства, в Министерство внутренних дел Российской Федерации или его территориальные органы, в том числе в электронной форме».

62. Приказ МВД России от 12 марта 2020 г. № 134 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», приказ МВД России от 4 сентября 2019 г. № 602 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия», приказ МВД России от 3 февраля 2020 г. № 41 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации».

63. За исключением государственных услуг по линии работы с беженцами, соотечественниками и вынужденными переселенцами.

64. Государственный контракт от 27 апреля 2022 г. № 5 на оказание услуг по техническому сопровождению эксплуатации информационных систем в сфере миграции на 2022-2024 годы.

65. Государственный контракт от 24 ноября 2022 г. № 03731000887220000210001 на выполнение работ по развитию государственной информационной системы миграционного учета в части единого информационного ресурса регистрационного и миграционного учетов в соответствии с изменениями законодательства Российской Федерации в сфере миграции, шифр «Развитие ГИСМУ».

66. Постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных услуг и федеральными органами

исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или в случаях установленных законодательством Российской Федерации, публично-правовыми компаниями». СПС КонсультантПлюс.

67. ч. 5 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». СПС КонсультантПлюс.

68. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг». СПС КонсультантПлюс.

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество». СПС КонсультантПлюс.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 08 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия». СПС КонсультантПлюс.

71. Приказ МВД России от 03 ноября 2015 г. № 1054 «Вопросы эксплуатации сервиса предоставления государственных услуг». СПС КонсультантПлюс.

72. «Вопросы эксплуатации единого информационного ресурса регистрационного и миграционного учетов в составе государственной информационной системы миграционного учета». СПС СтрасЮрист.

73. Лазарев Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления. М., 1988.

74. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». СПС КонсультантПлюс.

75. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». СПС КонсультантПлюс.
76. п. 3 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». СПС КонсультантПлюс.
77. ст. 24 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». СПС КонсультантПлюс.
78. ст. 90 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
79. ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
80. гл. 6 Указа Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
81. ст. 50 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
82. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.
83. ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». СПС КонсультантПлюс.
84. ст. 1101 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.
85. ст. 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. СПС КонсультантПлюс.

86. Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета». СПС КонсультантПлюс.

87. См.: ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». СПС КонсультантПлюс.

88. См.: Там же.

89. ст. 13.11 Постатейного комментария к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая (том 2) (под общ. ред. Л.В. Чистяковой) (ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019). СПС КонсультантПлюс.

90. ст. 5.39, Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) (Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И., Вахрушева Ю.Н., Жеребцов А.Н., Корнеева О.В., Марченко Ю.А., Степаненко О.В., Томтосов А.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014). СПС КонсультантПлюс.

91. См.: решение Люблинского районного суда г. Москвы от 20 мая 2014 г., Апелляционное определение Московского городского суда от 28 августа 2014 г. по делу № 33-33808).

92. ст. 5.39, Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) (6-е издание, переработанное и дополненное) (под ред. Н.Г. Салищевой) (Проспект, 2009). СПС КонсультантПлюс.

93. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»). СПС КонсультантПлюс.

94. ст. 13.28, Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (постатейный) (Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И., Вахрушева Ю.Н.,

Жеребцов А.Н., Корнеева О.В., Марченко Ю.А., Степаненко О.В., Томтосов А.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014. СПС КонсультантПлюс.

95. гл. 13, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 11 - 18. Постатейный научно-практический комментарий (под общ. ред. Б.В. Россинского) (Библиотечка «Российской газеты», 2014). СПС КонсультантПлюс.

96. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»). СПС КонсультантПлюс.

97. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (постатейный) (Амелин Р.В., Бевзюк Е.А., Волков Ю.В., Воробьев Н.И., Вахрушева Ю.Н., Жеребцов А.Н., Корнеева О.В., Марченко Ю.А., Степаненко О.В., Томтосов А.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014. СПС КонсультантПлюс.

98. Медиакратия: современные теории и практики / Под ред. А.С. Пую, С.С. Бодруновой. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2013. С. 98.

99. Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»). СПС КонсультантПлюс.

100. ст. 13.27, Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) (6-е издание, переработанное и дополненное) (под ред. Н.Г. Салищевой) (Проспект, 2009). СПС КонсультантПлюс.

101. Суханов А.Г. Актуальные проблемы привлечения к административной ответственности за правонарушения в информационной сфере // Администратор суда. 2019. № 1. СПС КонсультантПлюс.

102. Корабельников С.М. Учебно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. А.Э. Жалинского. М.: Эксмо, 2006. С. 575.

103. Уголовно-юрисдикционная деятельность в условиях цифровизации: Монография. (Голованова Н.А., Гравина А.А., Зайцев О.А. и др.). ИЗиСП. КОНТРАКТ. 2019. СПС КонсультантПлюс.

104. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Научно-практический (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) (под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова). Юриспруденция. 2013. СПС КонсультантПлюс.

105. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) (9-е издание, переработанное и дополненное) (под ред. Г.А. Есакова). Проспект", 2021. СПС КонсультантПлюс.

106. См.: Там же.

107. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.

108. Трунцевский Ю.В. Неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру: уголовная ответственность ее владельцев и эксплуатантов () ("Журнал российского права", 2019, № 5. СПС КонсультантПлюс.

109. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.

110. <https://www.ugolkod.ru/statya-274-1>
111. Савинский А.В. Нормы УК РФ об ответственности за разглашение государственной тайны требуют оптимизации // Российская юстиция. 2020. № 5. СПС КонсультантПлюс
112. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) (9-е издание, переработанное и дополненное) (под ред. Г.А. Есакова). Проспект", 2021. СПС КонсультантПлюс.
113. Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. ст. 7074.
114. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Российская газета. № 165. 29.07.2006.
115. Указ Президента РФ от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // Российская газета. № 51. 14.03.1997.
116. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 05.12.2022.
117. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 24.02.2021.
118. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 14.07.2022.
119. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 24.09.2022.

120. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета. № 159. 22.08.1996.

121. Постановление Правительства РФ от 08.07.2014 № 631 «Об общефедеральном учете выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации» (вместе с «Правилами ведения общефедерального учета выданных паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, в том числе содержащих электронный носитель информации») // опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 02.12.2016.

122. Приказ ФСТЭК России от 11.02.2013 № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 16.09.2019.

123. Приказ ФСБ России от 24.10.2022 № 524 «Об утверждении Требований о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах, с использованием шифровальных (криптографических) средств» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 23.11.2022.

124. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 21.12.2021.

125. Постановление Правительства РФ от 14.02.2007 № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета» // опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 02.12.2016.

126. Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 № 813 «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 24.02.2021.

127. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»» // опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 28.11.2022.

128. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Российская газета. № 168. 30.07.2010.

129. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2016 № 471-ФЗ // Российская газета. № 298. 30.12.2016.

130. Постановление Правительства РФ от 09.10.2021 № 1723 «Об утверждении Правил предоставления сведений, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации, в том числе перечня указанных сведений и сроков их предоставления, и перечня обезличенных персональных данных, содержащихся в едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.10.2021.

131. Постановление Правительства РФ от 21.03.2012 № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными

органами» // опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 17.04.2019.

132. Приказ МВД России от 28.12.2021 № 1167 «Об утверждении порядков использования органами государственной власти документов в форме карты с электронным носителем информации, выданных иностранным гражданам или лицам без гражданства, для их идентификации с помощью биометрических персональных данных» (вместе с «Порядком использования органами государственной власти документа, подтверждающего прохождение иностранным гражданином или лицом без гражданства, прибывшим в Российскую Федерацию в целях, не связанных с осуществлением трудовой деятельности, на срок, превышающий девяносто календарных дней, либо в целях осуществления трудовой деятельности, обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографирования, в форме карты с электронным носителем информации, для идентификации иностранного гражданина или лица без гражданства с помощью биометрических персональных данных», «Порядком использования органами государственной власти временного удостоверения личности лица без гражданства в Российской Федерации в форме карты с электронным носителем информации для идентификации лица без гражданства с помощью биометрических персональных данных», «Порядком использования органами государственной власти вида на жительство иностранного гражданина в форме карты с электронным носителем информации для идентификации иностранного гражданина с помощью биометрических персональных данных», «Порядком использования органами государственной власти патента, выдаваемого иностранному гражданину или лицу без гражданства, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в форме карты с электронным носителем информации, для идентификации иностранного гражданина или лица без гражданства с помощью биометрических персональных данных»)) //

Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2021.

133. Приказ МВД России от 13.01.2020 № 3 «О некоторых вопросах обработки персональных данных в МВД России» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 25.12.2020.

134. Приказ МВД России от 21.12.2017 № 949 «О некоторых мерах, направленных на обеспечение выполнения МВД России обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» (вместе с «Правилами обработки персональных данных в системе МВД России», «Порядком доступа сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России в помещения, в которых ведется обработка персональных данных», «Правилами осуществления внутреннего контроля соответствия обработки персональных данных требованиям к защите персональных данных, установленным Федеральным законом от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.01.2018.

135. Приказ МВД России от 14.11.2017 № 852 «Об утверждении Правил работы с обезличенными данными в случае обезличивания персональных данных в Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 15.01.2018.

136. Приказ МВД России от 17.07.2017 № 467 «Об утверждении Правил рассмотрения запросов субъектов персональных данных или их представителей в Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.08.2017.

137. Приказ МВД России от 06.07.2012 № 678 «Об утверждении Инструкции по организации защиты персональных данных, содержащихся в информационных системах органов внутренних дел Российской Федерации» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 29.12.2016.

138. Постановление Правительства РФ от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // Российская газета. № 256. 07.11.2012.

139. Приказ ФСБ РФ от 09.02.2005 № 66 «Об утверждении Положения о разработке, производстве, реализации и эксплуатации шифровальных (криптографических) средств защиты информации (Положение ПКЗ-2005)» // Российская газета. № 55. 19.03.2005.

140. Приказ ФСБ России от 10.07.2014 № 378 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к защите персональных данных для каждого из уровней защищенности» // Российская газета. № 211. 17.09.2014.

141. Приказ ФСТЭК России от 18.02.2013 № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // Российская газета. № 107. 22.05.2013.

142. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://pravo.gov.ru> - 22.12.2020.

143. Приказ ФСТЭК России от 06.12.2011 № 638 «Требования к системам обнаружения вторжений» // <https://fstec.ru/normotvorcheskaya/poisk->

po-dokumentam/118-tekhnicheskaya-zashchita-informatsii/dokumenty-po-sertifikatsii/prikazy/394-informatsionnoe-pismo-fstek-ossii.

144. Приказ ФСБ России от 06.05.2019 № 196 «Об утверждении Требований к средствам, предназначенным для обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и реагирования на компьютерные инциденты» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.05.2019.

145. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.06.2021.