

УДК 351.74:325.1-054.6

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ И ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (ПОЛИЦИИ)

З.Н. Столярова

Академия управления МВД России, г. Москва

Статья посвящена актуальной проблеме для нашей страны – реализации Федеральной миграционной службой России единой государственной миграционной политики. В частности подробно рассматриваются аспекты формирования информационных ресурсов центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, а также некоторые проблемы правового регулирования информационного взаимодействия подразделений ФМС и иных правоохранительных органов.

***Ключевые слова:** Федеральная миграционная служба (ФМС) России, правоохранительные органы, миграционная политика, информационное обеспечение, институт учета, информационные ресурсы, центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства.*

Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. ФМС России подведомственно Министерству внутренних дел Российской Федерации¹.

ФМС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства России, международными договорами Российской Федерации, актами МВД России по вопросам координации и контроля деятельности ФМС России, а также Положением о Федеральной миграционной службе. Свою деятельность осуществляет непосредственно через территориальные органы, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения.

В настоящее время трудно представить, что реализация государственной миграционной политики возможна без информационного взаимодействия ФМС России с другими органами

¹ Указ Президента РФ от 19.07.2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150.

исполнительной власти, в частности с МВД России, некоторые аспекты этого взаимодействия и будут нами рассмотрены в данной статье.

Как и МВД России, ФМС России, используя свои информационные ресурсы, создаёт свои банки данных, в частности Центральный банк данных учёта иностранных граждан и лиц без гражданства (далее ЦБД УИГ), созданный на основании распоряжения Правительства «О создании центрального банка данных по учёту иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации»².

АС ЦБД УИГ представляет собой автоматизированную систему, которая позволяет совершенствовать информационное обслуживание всех видов деятельности ФМС России, расширяет спектр информационных услуг, увеличивает состав хранящихся данных и повышает оперативность их получения.

Следует отметить, что учет граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства в России играет важную роль в деле реализации права личности на свободу передвижения, выбор 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. В связи с этим информационное взаимодействие органов внутренних дел (полиции) и ФМС России приобретает большое значение при решении основных задач.

Положением о Федеральной миграционной службе закреплены основные задачи ФМС России:

- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;
- осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

² Распоряжение Правительства РФ от 15.11.2002 № 1606-р «О создании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации»// СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 4694.

– осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Из этого следует, что информационные ресурсы, формируемые ФМС России, включают в себя информационные ресурсы о паспортах граждан РФ, регистрации граждан РФ по месту пребывания и месту жительства, информационные ресурсы миграционного учёта.

В соответствии с законодательством Российской Федерации ФМС России осуществляет полномочия по выдаче и замене гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих их личность (паспорта РФ), а также по регистрации граждан по месту пребывания и месту жительства, накапливая в процессе выполнения своих полномочий информационные ресурсы.

Нормативно-правовой основой по выдаче паспорта гражданина РФ стал Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ на территории РФ»³. При этом порядок выдачи, замены и учёта паспортов определён Приказом МВД РФ от 28.12.2006 г. № 1105 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учёту паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ». На основании данного Административного регламента все сведения о получении паспорта гражданином направляются в адресно-справочное бюро информационных центров МВД, ГУ, УМВД по субъектам РФ по месту выдачи или замены паспорта для внесения их в информационные ресурсы МВД России.

Регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»⁴. Непосредственное осуществление государственных функций по регистрации граждан определено Приказом ФМС России от 20.09.2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по регистрационному учёту граждан РФ по месту пребывания и по месту

³ Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ на территории РФ» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст.1301.

⁴ Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 г. № 713 // Рос. газ. № 144. 1995. 27 июля.

жительства в пределах РФ»⁵. На основании этого приказа информация о передвижении гражданина направляется в адресно-справочные подразделения для внесения в информационные ресурсы.

Важно отметить, что не только МВД России использует информационные ресурсы ФМС России, но и последняя пользуется сведениями МВД России. Так, отмечает И.В. Никитенко, по согласованию с руководством Дальневосточного УВД на транспорте территориальные органы ФМС России получили доступ к информационной базе данных «Розыск – Магистраль», что позволит более оперативно реагировать и своевременно принимать меры по розыску и выдворению иностранных граждан, незаконно находящихся на территории Российской Федерации.⁶

Таким образом, наиболее важной формой взаимодействия является взаимный обмен оперативной информацией, из чего следует, что ФМС России формирует самые востребованные и наиболее часто используемые МВД России в оперативных целях информационные ресурсы.

В состав информационных ресурсов миграционного учета, формируемых информационными центрами МВД, ГУ, УМВД субъектов РФ, включаются сведения об административных правонарушениях и преступлениях, совершаемых иностранными гражданами либо с их участием на территории России.

Информационные ресурсы миграционного учёта формируются и ведутся в соответствии с Приказом МВД России от 30.07.2006 г. № 518 «Об утверждении инструкции по формированию, ведению и использованию центрального банка 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»⁷.

⁵ Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по регистрационному учёту граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ» // Рос. газ. №12. 2008. 23.январь.

⁶ Никитенко И.В. Опыт взаимодействия Федеральной миграционной службы и подразделений милиции при обеспечении миграционной безопасности в Дальневосточном федеральном округе России // Российский следователь. 2010. №1.

⁷ Об утверждении инструкции по формированию, ведению и использованию центрального банка 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: Приказ МВД России от 30.07.2006 г. № 518 // Сб. приказов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации 2005 – 2007 гг. // Бюллетень текущего законодательства. М., 2007.

Территориальные органы ФМС России непосредственно занимаются формированием и ведением учётных сведений об иностранных гражданах: въезде, выезде, регистрации и др.

Формирование информационных ресурсов централизованного учета правонарушений и преступлений, совершаемых на территории Российской Федерации иностранными гражданами или лицами без гражданства, ведется ФМС России с целью обеспечения органов внутренних дел и других правоохранительных органов соответствующей информацией.

Вместе с тем формирование информационных ресурсов МВД России осуществляется на основе сведений, предоставляемых территориальными органами ФМС России.

Информационное взаимодействие между ФМС России и МВД России осуществляется разными способами, в частности с использованием магистральной сети передачи данных МВД России, фельдъегерской связью или через специально уполномоченных лиц с учетом программно-технической оснащенности подразделений, участвующих в информационном взаимодействии.

Информация, формируемая территориальными органами ФМС России, накапливается в централизованном банке данных ФМС России, а также направляется в информационные центры МВД, ГУ, УМВД субъектов РФ.

Сведения, формируемые ФМС России, относятся к оперативно-справочным информационным ресурсам МВД России и активно используются органами внутренних дел. Кроме того, указанные информационные ресурсы используются другими правоохранительными и иными государственными органами. Информационное взаимодействие осуществляется с целью учета граждан РФ, учета иностранных граждан, осуществления федерального розыска, противодействия финансированию терроризма, обеспечения призыва на воинскую службу, ограничения возможности выезда пределы России.

Информационные ресурсы по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, формируемые ФМС России, постоянно обновляются, нормативно-правовая база совершенствуется.

В настоящее время в соответствии с Приказом ФМС России, МВД России, Минкомсвязи России, ФСБ России, ФСТЭК России от 19 февраля 2010 г. № 38/91/76/90 «Об утверждении Регламента регистрации пользователей и поставщиков сведений и подключения их к государственной информационной системе миграционного учета»⁸

⁸ Об утверждении Регламента регистрации пользователей и поставщиков сведений и подключения их к государственной информационной системе миграционного учета: Приказ ФМС России, МВД России, Минкомсвязи России, ФСБ России, ФСТЭК

при наличии необходимого технического оснащения МВД России регистрируется в качестве пользователя сведениями и, подключившись к государственной информационной системе миграционного учета, использует информационные возможности данной системы.

Информационное взаимодействие МВД России и ФМС России приобретает большое значение при решении основных задач, при этом собственно в качестве задачи не конкретизировано.

Кроме того, следует отметить, что в качестве правового пробела следует также рассматривать и отсутствие в действующем федеральном законодательстве прямого указания на информационное взаимодействие между ФМС России и органами исполнительной власти.

На наш взгляд, представляется целесообразным восполнить правовой пробел, дополнив перечень задач Положения о Федеральной миграционной службе следующей задачей – «совершенствование информационного обеспечения ФМС России и её территориальных органов».

Список литературы

1. Никитенко И.В. Опыт взаимодействия Федеральной миграционной службы и подразделений милиции при обеспечении миграционной безопасности в Дальневосточном федеральном округе России // Российский следователь. 2010. № 1.
2. Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учёта по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // Рос. газ. № 144. 1995. 27 июля.
3. Приказ МВД России от 30 июля 2006 г. № 518 «Об утверждении инструкции по формированию, ведению и использованию центрального банка 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» // Сб. приказов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации 2005 - 2007 гг. // Бюллетень текущего законодательства. М., 2007.
4. Приказ ФМС России от 20.09.2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по регистрационному учёту граждан РФ по месту

России от 19 февраля 2010 г. № 38/91/76/90 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 25. 2010. 21 июня.

- пребывания и по месту жительства в пределах РФ» // Рос. газ. № 12. 2008. 23 янв.
5. Приказ ФМС России, МВД России, Минкомсвязи России, ФСБ России, ФСТЭК России от 19 февраля 2010 г. № 38/91/76/90 «Об утверждении Регламента регистрации пользователей и поставщиков сведений и подключения их к государственной информационной системе миграционного учета» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 25. 2010. 21 июня.
 6. Распоряжение Правительства РФ от 15 ноября 2002 г. N 1606-р «О создании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации»// СЗ РФ. 2007. № 47. Ст. 4694.
 7. Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ на территории РФ» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст.1301.
 8. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» // СЗ РФ. 2004. № 30.Ст. 3150.

**ON LEGAL REGULATION OF INFORMATION SUPPORT OF
FEDERAL MIGRATORY SERVICE AND LAW ENFORCEMENT
AGENCIES (POLICE)**

Z.N. Stolyarova

Academy of management of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Moscow

Article is devoted to an actual problem for our country - realization of FMS of Russia uniform state migratory policy. In particular, aspects of formation of information resources of the central databank according to the accounting of foreign citizens and persons without nationality, and also some problems of legal regulation of information interaction of divisions of Federal migratory service and other law enforcement agencies are in detail considered.

Keywords: *Federal migratory service (FMS of Russia), law enforcement agencies, migratory policy, information support, account institute, information resources, the central databank according to the accounting of foreign citizens and persons without nationality.*

Об авторе:

СТОЛЯРОВА Зинаида Николаевна – адъюнкт Академии управления МВД России, e-mail: zina_adyunkt@mail.ru; 125171 г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских у, 8.