

На правах рукописи

СТОЛЯРОВА Зинаида Николаевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПАСПОРТНО-ВИЗОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

**Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2017

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент
Ускова Альбина Станиславовна

Официальные оппоненты:

Воронов Алексей Михайлович
доктор юридических наук, профессор,
эксперт Российской Академии наук,
ФГБОУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации», заместитель директора
Института проблем эффективного
государства и гражданского общества

Сандугей Анатолий Николаевич
кандидат юридических наук, доцент,
ФГКУ «Всероссийский научно-
исследовательский институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации», заместитель
начальника НИЦ № 4-начальник отдела

Ведущая организация:

ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел
Российской Федерации имени
В.Я. Кикотя»

Защита диссертации состоится 7 декабря 2017 г. в 16 час. 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.06, созданного на базе Академии управления МВД России по адресу: 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, в аудитории 404-406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии управления МВД России: <https://a.mvd.rf>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2017 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.002.06
кандидат юридических наук

Е.С. Хозикова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях ускоряющегося глобального технологического развития проблема совершенствования административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) довольно сложна и многопланова, она требует серьезного теоретического осмысления, глубокого анализа соответствующих нормативных правовых актов, изучения практики государственно-управленческой деятельности МВД России в исследуемой сфере.

Подчеркивает значимость исследуемой проблематики Конституция РФ, декларируя, что «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются».

Об актуальности заявленного тезиса свидетельствуют положения Стратегии развития информационного общества на 2017-2030 годы, нацеленные на развитие российского информационного общества, обеспечение национальных интересов и реализацию национальных приоритетов.

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

Актуальность рассматриваемого вопроса подтверждается положениями Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, в которой информационно-аналитическое обеспечение реализации государственной миграционной политики предусматривает совершенствование механизмов сбора, хранения, обработки и распространения информации в сфере миграции, модернизацию предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций с применением информационных технологий.

Также в пользу актуальности исследуемой проблематики констатируют постоянно возрастающие миграционные показатели. Прогноз миграционной ситуации наглядно демонстрирует тенденцию к увеличению числа мигрантов, прибывающих на территорию нашей страны.

При этом в отечественной науке практически отсутствуют теоретические разработки, непосредственно посвященные административно-правовому регулированию информационного обеспечения миграционной деятельности российского государства.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости комплексного изучения норм права, регламентирующих информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности органов внутренних дел, с целью восполнения пробелов в действующем административном законодательстве.

Об актуальности диссертационного исследования свидетельствует и то обстоятельство, что в повседневную жизнь входят хакерские атаки, с целью получения значимой информации. В этой связи не следует забывать о необходимости обеспечения безопасности информационных технологий службы по вопросам миграции. Объективная потребность в профилактике и борьбе с террористическими актами постоянно напоминают об этом.

Перечисленные обстоятельства обусловили актуальность, своевременность и основные направления проведенного диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Тематика диссертационного исследования носит комплексный, многогранный характер, специфика которой, заключается в острой потребности в изучении широкого диапазона правоотношений личности, общества и государства.

Общетеоретическую основу исследования составляют труды видных ученых-административистов: Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, А.П. Коренева, А.Ю. Макарова, Ю.И. Мигачева, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, С.В. Тихомирова и других.

Существенный вклад в разработку различных аспектов миграционной политики внесли такие ученые и практические работники, как Ф.П. Васильев, А.М. Воронов, Ю.В. Герасименко, Д.П. Демиденко, А.С. Дугенец, А.В. Земскова, Л.В. Иванова, В.А. Лянной, В.С. Обидин, А.С. Прудников, В.М. Редкоус, К.О. Ромодановский, А.Н. Сандугей, М.Л. Тюркин, К.Д. Шевченко и другие.

Теоретические проблемы информационной безопасности освещены в трудах И.Л. Бачило, Н.П. Водько, О.А. Городова, В.А. Копылова, А.Г. Лекаря, В.Н. Лопатина, С.С. Овчинского, А.А. Письменицкого, И.М. Рассолова, Г.К. Синилова, Б.Н. Топорнина, А.А. Фатьянова, М.А. Федотова и других.

Практика функционирования автоматизированных информационных систем в правоохранительных органах нашла отражение в работах С.Е. Вицина, Г.М. Воскресенского, И.В. Горошко, В.Г. Гриба, М.П. Дубинина, А.П. Ипакяна, В.И. Кирина, В.Ф. Макарова, В.А. Минаева, Н.С. Полевого, М.Г. Степанова и других.

На степень научного познания заявленной темы определенное влияние оказали диссертационные исследования А.М. Воронова, А.С. Дугенца, К.П. Кондрашиной, В.С. Обидина, А.С. Прудникова, Т.А. Прудниковой, В.М. Редкоуса, А.Н. Сандугея, А.А. Фатьянова.

Объектом настоящей диссертации являются общественные отношения, формирующиеся в области административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России.

Предмет диссертационного исследования – административно-правовые акты, регламентирующие общественные отношения в исследуемой сфере по модернизации информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

Гипотеза исследования состоит в предположении о том, что выявление существующих тенденций в области административно-правового регулирования паспортно-визовой деятельности наряду с разработкой современной системы ее информационного обеспечения повысят эффективность деятельности органов внутренних дел по реализации миграционной политики, обеспечению прав и

свобод граждан в сфере миграции, противодействию негативным явлениям в рассматриваемой области.

Цель диссертационного исследования – анализ состояния административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России, определение путей и условий его совершенствования.

Цель исследования обусловила постановку и необходимость решения следующих взаимосвязанных **задач**:

1) сформулировать и обосновать понятие, раскрыть сущность информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России в сфере миграции;

2) провести историко-правовой анализ становления и развития информационного обеспечения деятельности полномочных органов российского государства в паспортно-визовой сфере и определить периодизацию этого развития;

3) конкретизировать и классифицировать основные принципы информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России;

4) исследовать административно-правовую основу современных систем федеральных учетов МВД России в сфере миграции;

5) уточнить и дополнить административно-правовые аспекты межведомственного взаимодействия МВД России и органов исполнительной власти в использовании информационных ресурсов в сфере миграции;

6) сформулировать предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России, определив его основные направления.

Методологическая база и методы исследования. С точки зрения методологии основу настоящей работы составили современные общенаучные методы познания, среди которых можно перечислить: диалектический метод познания, посредством которого обеспечивается объективность и всесторонность

исследуемых явлений; системно-структурный метод, определяющий специфику организации и взаимодействия изучаемых управленческих структур; историко-правовой метод, в результате применения которого была определена периодизация информационного обеспечения деятельности миграционных отношений; а также частные научные методы познания: наблюдение, беседа, анкетирование, контент-анализ, сравнительный и статистический анализ.

В логической разработке терминов и научных понятий, являющихся основными категориями исследования, широко использовались лексико-грамматический и формально-юридический методы научного познания.

Сравнительно-правовой метод обеспечил возможность анализа правовых норм, регулирующих информационное обеспечение миграционных отношений. Большое внимание уделено конкретно-социологическим и статистическим методам исследования.

Для формулировки определений автором использованы законы формальной логики, позволившие уточнить, расширить и углубить знания по исследуемой тематике. Следует отметить, что специфика предмета исследования обусловила потребность в применении методов разных отраслей науки: административного права, социологии, математики, статистики и др. Применение комплекса данных методов позволило осмыслить и раскрыть предмет и объект диссертационного исследования, достичь поставленных целей.

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составили международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, а также подзаконные нормативные правовые акты.

Эмпирической базой исследования явились статистические данные о результатах деятельности правоохранительных органов в сфере миграции, статистические сведения ГИАЦ МВД России, аналитические материалы деятельности территориальных органов и подразделений МВД России в сфере правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности, результаты социологического опроса (анкетирования) 213

сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих профессиональную деятельность в сфере миграции, а также выводы контент-анализа 224 нормативных правовых актов.

Обоснованность и достоверность результатов настоящего исследования обеспечиваются тем, что изучаемая проблема рассмотрена комплексно, с использованием нескольких отраслей научных знаний.

Репрезентативность исследования и валидность полученных результатов подтверждаются методологией и методикой исследования, базируются на объективном анализе отечественного опыта, законодательства и правоприменительной практики в сфере информационного обеспечения, а также на статистических данных и опубликованных материалах.

Научная новизна исследования заключается в том, что на основе действующего законодательства проведено комплексное исследование проблем административно-правового регулирования и практики применения информационных технологий в паспортно-визовой деятельности органов внутренних дел.

Критерию научной новизны соответствуют следующие теоретические положения диссертации: авторские определения понятий «информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности МВД России» и «административно-правовое регулирование информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности»; авторская периодизация развития информационного обеспечения миграционных отношений; предложенные автором классификация и перечень основных принципов информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России.

Новизной отличается авторский проект Концепции информационного обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции, а также предложение автора по переходу к интегрированным учетам в автоматизированных информационных системах паспортно-визовой деятельности МВД России и его правовое основание.

Исследование административно-правовых аспектов межведомственного взаимодействия МВД России и органов исполнительной власти позволило автору предложить классификацию и перечень его основных видов, а также новую сеть органов, обеспечивающих соблюдение миграционного законодательства и контроль за ним, в том числе противодействие негативным явлениям в рассматриваемой области. В качестве правового основания диссертантом предложены законодательные новеллы.

На основе полученных выводов автор формулирует ряд предложений и рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России, определяет его приоритетные направления в исследуемой сфере.

В заключении работы, а также в основных положениях, выносимых на защиту, обобщены и изложены результаты диссертационного исследования, содержащие научную новизну, теоретическую и практическую значимость.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Авторские определения понятий:

– **«информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации»**, под которым понимается деятельность уполномоченных служб и подразделений по поиску, сбору, обработке, накоплению, хранению и предоставлению информации, отвечающая определенным требованиям, необходимая и достаточная для решения задач паспортно-визовой деятельности МВД России;

– **«административно-правовое регулирование информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности»**, которое представляет собой совокупность административно-правовых и процессуальных норм, которые регулируют общественные отношения в ходе реализации органами государственной власти управленческих функций в сфере миграции.

2. Авторская периодизация развития информационного обеспечения деятельности полномочных органов российского государства в сфере миграции, состоящая из пяти этапов: первый – «рукописный» (945–1803 гг.), второй –

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

3. Авторский проект «Концепции информационного обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции», в основу которого вошли разработанные автором классификации:

– принципов информационного обеспечения деятельности МВД России в паспортно-визовой сфере, делящиеся на общие (законность, соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, научность, универсальность, публичность), специальные (управленческие (плановость, оптимальность, функциональность), методические (единство, комплексность, идентифицирование, эффективность), программно-технические (оперативность, подотчетность, апеллируемость, подлинность) и частные (ценность, точность, целостность избирательность, интеграция, полнота, унификация, многократность, компактность, конфиденциальность, своевременность, интенсификация, защита от несанкционированного доступа).

– видов информационного взаимодействия МВД России и федеральных органов исполнительной власти, подразделяющихся: по объекту взаимодействия, по юридической значимости, по масштабам, по содержанию и по направленности.

4. Авторское утверждение о необходимости разработки и внедрения информационных систем с интегрированными учетами, адекватными потребностям соответствующих органов власти при исполнении ими государственных (муниципальных) услуг (функций) в сфере миграции и проект Приказа МВД России «О мерах по созданию и использованию интегрированных адресно-справочных, дактилоскопических, фото (габитоскопических) учетов подразделениями Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

5. Предложение по совершенствованию мер соблюдения и контроля за миграционным законодательством, предполагающее создание единой миграционной информационной системы (ЕМИС) для федеральных органов государственной власти, с возможностью получения информации в режиме онлайн, правовой основой которой послужит постановление Правительства РФ «О межведомственном информационном взаимодействии федеральных органов государственной власти в единой миграционной информационной системе (ЕМИС)».

6. Совершенствование административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России выражается в реализации пяти приоритетных направлений: нормативно-правового, административно-управленческого, инновационно - технологического, межведомственного взаимодействия, кадрового, и находит свое отражение во внесении в законодательство РФ следующих изменений:

– включении в перечень статей главы I Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» статьи I.I «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» и пункта 1, формулирующего понятие *«информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации»*;

– разработке и принятии Федерального закона «О миграции в Российской Федерации».

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что разработанные и сформулированные предложения будут способствовать расширению концептуального подхода к пониманию природы информационного обеспечения миграционных отношений, уточнению понятийно-категориального аппарата исследуемой тематики.

Диссертационное исследование содержит ряд теоретических выводов и положений, развивающих теорию административного права и государственного управления, обобщающих и дополняющих научные знания о сущности

административно-правового регулирования информационного обеспечения в сфере миграции и способствует его дальнейшей научной разработке. Теоретические положения диссертационного исследования могут служить основой для написания различных учебных изданий.

Предложения и рекомендации, содержащиеся в исследовании, нацелены на совершенствование действующего административного законодательства, а также приведение ряда отечественных нормативных правовых актов в соответствие с формирующейся действительностью.

Практическая значимость исследования. Прикладное значение материалов настоящего исследования определяется совокупностью выдвинутых выводов и предложений по совершенствованию административно-правового регулирования и практики паспортно-визовой работы в сфере миграции.

Результаты исследования могут использоваться:

- в нормотворческой деятельности, направленной на совершенствование правовой основы, регламентирующей информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности МВД России;
- в практической деятельности органов государственного управления, имеющих отношение к сфере миграции;
- в учебном процессе образовательных учреждений, в том числе образовательных организаций МВД России, при преподавании курсов «Административное право», «Миграционное право», «Административная деятельность органов внутренних дел», а также при написании учебных и учебно-методических пособий по соответствующим дисциплинам;
- в научно-исследовательской работе при проведении дальнейшей разработки тем, касающихся информационного обеспечения миграционной деятельности в целом и паспортно-визовой, в частности.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические идеи и выводы диссертации нашли свое отражение в 14 опубликованных работах, 6 из которых – в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Ряд положений диссертационного исследования использован в опубликованной монографии на тему: «Административно-правовое регулировании информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы России» (2015 г.).

Результаты исследования обсуждались на межвузовском научном семинаре «Соблюдение законности и обеспечения правопорядка в деятельности органов внутренних дел» (Академия управления МВД России. Москва, 2011); III Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина. Москва, 2011г.); Вузовской научно-практической конференции слушателей и адъюнктов «Проблемы организации административной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной деятельности ОВД» (Академия управления МВД России. Москва, 2011); Межвузовской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Академия управления МВД России. Москва, 2012); Межвузовского научно-практического семинара «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Академия управления МВД России. Москва, 2012); Межвузовского научного семинара «Соблюдение законности и обеспечение правопорядка в деятельности органов внутренних дел» (Академия управления МВД России. Москва, 2013); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Академия управления МВД России. Москва, 2016).

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе Московского института предпринимательства и права, Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы, Центра

профессиональной подготовки ГУ МВД России по Кемеровской области, а также применяются в практической деятельности Управления МВД России по Красногорскому району ГУ МВД России по Московской области, Следственного управления УМВД России по Тверской области, Управления по вопросам миграции УМВД России по Тверской области, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Структура и объем диссертации детерминировались целью и задачами настоящей работы, а также требованиями, предъявляемыми к диссертационным исследованиям. Работа состоит из введения, двух глав, каждая из которых включает в себя три параграфа, заключения, библиографического списка и приложений, общим объемом 196 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы исследования и степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, гипотеза, цель и задачи, методологическая база и методы исследования, раскрывается его научная новизна, формулируются и выносятся на защиту основные положения диссертационного исследования, характеризуется теоретическая и практическая значимость диссертации, а также указываются направления апробации и внедрения полученных результатов.

В первой главе диссертации - «Теоретические и административно-правовые основы информационного обеспечения деятельности МВД России в паспортно-визовой сфере» - исследуются понятие и сущность информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России, становление и развитие информационного обеспечения миграционных отношений, а также основные принципы информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России.

В первом параграфе - «Понятие и сущность информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России в сфере миграции» - формулируется определение и раскрывается сущность информационного

обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России. В исследовании проводится анализ понятийного аппарата, приводятся точки зрения различных ученых-административистов, а также иных специалистов в области права и иных областях науки. При этом все они схожи во мнении о том, что научные изыскания в сфере информационного обеспечения представляют собой важнейшее направление деятельности. Не случайно одним из полномочий МВД России, согласно п. 93 ст. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699, является осуществление информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел, в том числе, ведение баз данных правовой информации в сфере внутренних дел, а в соответствии с п.14 ст. 12 указанного Положения, МВД России имеет право «создавать информационные системы, системы связи и передачи данных, а также использовать в своей деятельности достижения в области науки и техники, современные технологии и информационно-телекоммуникационную инфраструктуру».

Вместе с тем, недостаточная точность содержания рассматриваемого явления, отсутствие его однозначной юридической трактовки могут послужить объективным препятствием для дальнейшего развития и совершенствования не только деятельности МВД России в сфере миграции, но и всего механизма административно-правового регулирования миграционных процессов в России.

Исследование, проведенное автором, показало, что понятие «информационное обеспечение» в нормативных правовых актах используется в четырех основных контекстах: информационно-правовое обеспечение; информационные массивы, база данных, банки данных; обеспечение информацией, использование СМИ, информационная доступность (открытость); использование информационных технологий и программного обеспечения, которые можно объединить в две группы: обеспечение информацией и улучшение доступа к ней, с одной стороны, и использование компьютерной техники (программ) – с другой.

В своей непосредственной деятельности МВД России в сфере миграции осуществляет сбор, обработку, накопление, хранение и предоставление информации потребителю на базе современных информационных технологий; ведение справочной информации; обеспечение информационного обмена между службами и подразделениями; организацию и проведение государственной дактилоскопической регистрации граждан РФ, а также иностранных граждан и лиц без гражданства.

Это позволило автору сформулировать понятие «информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации», под которым понимается деятельность уполномоченных служб и подразделений по поиску, сбору, обработке, накоплению, хранению и предоставлению информации, отвечающая определенным требованиям, необходимая и достаточная для решения задач паспортно-визовой деятельности МВД России.

В связи с вышеизложенным диссертантом обосновывается и предлагается внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», заключающееся во введении в перечень статей главы I «Общие положения» статьи 1.1 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» и пункта 1, определяющего понятие «информационное обеспечение паспортно-визовой деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Кроме того, автором предлагается определение административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности, которое представляет собой совокупность административно-правовых и процессуальных норм, которые регулируют общественные отношения в ходе реализации органами государственной власти управленческих функций в сфере миграции.

Второй параграф - «Историко-правовой анализ становления и развития информационного обеспечения деятельности МВД России в паспортно-визовой

сфере» - посвящен правовому исследованию развития информационного обеспечения деятельности полномочных органов российского государства в исследуемой области. Поводом для выделения каждого конкретного временного периода стал нормативный правовой акт, с принятием которого происходят существенные изменения в развитии и совершенствовании информационного обеспечения деятельности миграционной службы в паспортно-визовой сфере. В основу названия каждого периода положены качественные изменения, происходившие с информационным обеспечением деятельности МВД России в паспортно-визовой сфере.

Основные изменения форм и видов документов, удостоверяющих личность гражданина, закрепленные законодательством, нашли свое отражение в авторской периодизации развития информационного обеспечения деятельности полномочных органов российского государства в сфере миграции, состоящей из пяти этапов: первый – «рукописный» (945–1803 гг.), это период зарождения и начала функционирования системы учета населения; второй – «печатный» (1803–1917 гг.), характеризующийся введением «печатных» паспортов вместо рукописных, дальнейшей модернизацией системы учета населения страны; третий – «идентификационный» (1917–1932 гг.), которому свойственны изменения в правовом регулировании вопросов гражданства, въезда в страну и выезда из нее, обеспечения режима пребывания иностранцев; четвертый – «смешанный» (1932-2002 гг.), период осуществления поэтапного перехода от учетов населения в виде бумажных картотек к накоплению данных учетов в электронном виде; пятый – «автоматизированный» (2002 г. – по настоящее время), основной особенностью которого является использование электронных и биометрических технологий. Этот этап наиболее продуктивен с точки зрения массового создания и внедрения автоматизированных информационных систем.

Таким образом, в основу авторской периодизации и, соответственно, название каждого периода положены два критерия: 1) наличие нормативного правового акта, регламентирующего механизм осуществления паспортно-визовой

деятельности в исследуемой сфере, и 2) состояние технических возможностей для реализации задач в области миграции.

В третьем параграфе - «Принципы информационного обеспечения в паспортно-визовой деятельности МВД России» - рассматривается содержание разработанных автором основных принципов информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России и предлагается их классификация.

Основные принципы подразделяются на общие, которые функционируют в любой системе информационного обеспечения деятельности МВД России; специальные, относящиеся к отдельным ее видам; и частные, свойственные некоторым ее аспектам либо отдельным информационным процедурам.

К общим принципам автор относит законность, соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, научность, универсальность, публичность. Специальные принципы делятся на управленческие (плановость, оптимальность, функциональность), методические (единство, комплексность, идентифицирование, эффективность) и программно-технические (оперативность, подотчетность, апеллируемость, подлинность). Частные принципы включают в себя ценность, точность, целостность, избирательность, интеграцию, полноту, унификацию, многократность, компактность, конфиденциальность, своевременность, интенсификацию, защиту от несанкционированного доступа.

Выявление и формулирование рассматриваемых принципов позволяют раскрыть сущность информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности соответствующих структур и служат основой его дальнейшего развития и совершенствования.

Во второй главе диссертации «Основные направления совершенствования административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России в сфере миграции» - исследуются административно-правовая основа современных систем федеральных учетов МВД России в сфере миграции, административно-правовая регламентация взаимодействия МВД России и федеральных органов исполнительной власти при применении информационных ресурсов, а также совершенствование

административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России.

В первом параграфе - «Административно-правовая основа современных систем федеральных учетов МВД России в сфере миграции» - анализируются современные федеральные информационные системы, исследуется их правовое регулирование. Автором изучена правовая основа следующих автоматизированных информационных систем: государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), автоматизированная система «Российский паспорт» (АС «Российский паспорт»), государственная система изготовления, оформления, контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП), а также Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства (АИС ЦБД УИГ) и др.

В целях модернизации информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России, по мнению диссертанта, необходимы совершенствование регистрационной деятельности, разработка и внедрение автоматических информационных систем с интегрированными учетами, в которых будет накапливаться, систематизироваться и обрабатываться не однородная, а разнородная по своей природе информация о различных объектах учета. Автор полагает, что этому процессу будет способствовать разработанный проект приказа МВД России «О мерах по созданию и использованию интегрированных адресно-справочных, дактилоскопических, фото (габитоскопических) учетов подразделениями Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Во втором параграфе - «Административно-правовая регламентация взаимодействия МВД России и федеральных органов исполнительной власти при применении информационных ресурсов в сфере миграции» - автор исследует административно-правовое регулирование межведомственного информационного взаимодействия МВД России и федеральных органов исполнительной власти в использовании информационных ресурсов и обмене сведениями.

Автор приходит к выводу о том, что взаимодействие, в том числе информационное, между подразделениями по вопросам миграции МВД России и федеральными органами исполнительной власти осуществляется по двум направлениям: во-первых, в области миграционного и регистрационного учета (по месту жительства и по месту пребывания) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах России, во-вторых, в области ведения адресно-справочной работы.

Диссертант предлагает использовать комплексный подход в решении вопроса о противодействии негативным явлениям в рассматриваемой области посредством информационного обеспечения деятельности. С этой целью автор обосновывает необходимость 1) создания единой сети органов, осуществляющих противодействие незаконной миграции, 2) создания единого информационного пространства для этой сети – новой автоматизированной информационной системы, охватывающей всю страну, условно именуемой «единая информационная миграционная система (ЕМИС)». Автор полагает, что основным звеном этой сети могло бы стать МВД России.

Представляется, что создание различными ведомствами нашей страны единой информационной миграционной системы (ЕМИС) с возможностью получения доступной информации в режиме онлайн, позволило бы значительно расширить и улучшить взаимодействие различных федеральных органов и ведомств, существенно сократить сроки проводимых проверок, уменьшить документооборот, оперативно получать ответы на запросы в режиме онлайн и, как следствие, обеспечило возможность быстрой выдачи паспортов и иных документов.

В качестве правового основания соискатель предлагает разработать постановление Правительства РФ «О межведомственном информационном взаимодействии федеральных органов государственной власти в единой миграционной информационной системе (ЕМИС)».

Исследование информационного взаимодействия МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти позволило автору предложить

свою классификацию видов информационного взаимодействия, выражающуюся в делении: по объекту взаимодействия, по юридической значимости, по масштабам, по содержанию и по направленности.

В третьем параграфе - «Совершенствование административно-правового регулирования информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России в сфере миграции» - формулируются предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности МВД России, определяются его приоритетные направления в исследуемой сфере.

Автор предлагает выделить пять основных направлений совершенствования административно-правового регулирования информационного обеспечения деятельности МВД России в сфере миграции, а именно: нормативно-правовое (совершенствование законодательства, введение новых норм права, разработка проектов новых правовых актов), административно-управленческое (создание новых структур, органов, сети органов, подразделений и т.д.), инновационно-технологическое (совершенствование АИС, разработка новых информационных систем, сегментов и др.), межведомственного взаимодействия (обмен сведениями, электронный документооборот и др.), кадровое (профессиональный отбор, повышение квалификации сотрудников, обучение внедряемым инновационным технологиям и др.).

В результате проведенного исследования автор предлагает разработать и принять Федеральный закон «О миграции в Российской Федерации», в котором должны быть развиты положения «Концепции информационного обеспечения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции».

В заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, формулируются выводы, предложения и рекомендации автора.

На основе изложенного, соискатель констатирует, что административно-правовые основы информационного обеспечения паспортно-визовой деятельности МВД России представляют собой комплексное, самостоятельное

явление, изучение которого окажет содействие уполномоченным органам в реализации Российской миграционной политики.

Библиографический список состоит из перечня использованных нормативных правовых актов, официальных документов, научных и иных источников.

В приложениях представлены графическое изображение результатов исследования, обобщающая справка по итогам контент-анализа нормативных правовых актов, анкета, аналитическая справка по итогам анкетирования, проекты нормативных правовых актов и т.д.

Основные выводы и положения диссертации отражены в 14 научных публикациях, общим объемом 13,2 п.л. В их числе:

- научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК, объемом 4,37 п.л., в том числе 3 статьи в соавторстве, соавторство не разделено, объемом 1,84 п.л.:

1. Столярова З.Н. Информатизация деятельности Федеральной миграционной службы как условие повышения качества предоставления услуг и исполнения функций в сфере миграции // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 2 (23). С. 132-135. 0,40 п.л.

2. Столярова З.Н., Обидин В.С. Центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства: опыт создания и ведения // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 3 (23). С. 47-51 (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,40 п.л.

3. Столярова З.Н. О правовом регулировании информационного обеспечения Федеральной миграционной службы и органов внутренних дел (полиции) // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2012. № 11. Выпуск 30. С. 96-102. 0,81 п.л.

4. Столярова З.Н. Этапы становления и развития информационного обеспечения деятельности органов государственного управления в паспортно-визовой сфере // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2013. № 3. Выпуск 33. С. 131-142. 1,32 п.л.

5. Столярова З.Н., Новикова В.Н. Исследование понятия информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы методом контент – анализа // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2016. № 2. С. 192-200 (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,98 п.л.

6. Столярова З.Н., Ускова А.С. Об основных принципах информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы // Алтайский юридический вестник. 2016. № 2 (14) С. 72-75 (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,46 п.л.

- монография, объемом 6,68 п.л.:

7. Столярова З.Н. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы России. Монография. – М.: ЦНТБ Пищевой промышленности. 2015. – 116 с. 6,68 п.л.

- научные статьи, опубликованные в иных изданиях, объемом 2,15 п.л., в том числе 1 статья в соавторстве, соавторство не разделено, объемом 0,38 п.л.:

8. Столярова З.Н. Использование автоматизированных систем в деятельности ФМС России // Соблюдение законности и обеспечение правопорядка в деятельности органов внутренних дел: сборник трудов межвузовского научного семинара. – М.: Академия управления МВД России, 2011. С. 173-179. 0,32 п.л.

9. Столярова З.Н. О некоторых аспектах повышения эффективности информационного обеспечения деятельности ФМС России // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей межвузовского научно-практического семинара Часть II. – М.: Академия управления МВД России, 2012. С. 69-72. 0,27 п.л.

10. Столярова З.Н. Некоторые аспекты правового регулирования информационного взаимодействия Федеральной миграционной службы и органов внутренних дел на современном этапе // Проблемы организации

административной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной деятельности ОВД: сборник статей вузовской научно-практической конференции слушателей и адъюнктов. – М.: Академия управления МВД России, 2012. С. 148-151. 0,19 п.л.

11. Столярова З.Н. К вопросу о повышении эффективности информационного обеспечения деятельности подразделений Федеральной миграционной службы // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России (Кутафинские чтения): Материалы секции информационного права международной научно-практической конференции. Сборник докладов. / Под ред. проф. И.М. Рассолова, доц. С.Г. Чубуковой. – Киров: ООО «Типография «Старая Вятка», 2012. С. 142-147. 0,29 п.л.

12. Петрова З.Н. История становления и развития паспортно-визовой службы МВД России // Соблюдение законности и обеспечение правопорядка в деятельности органов внутренних дел: сборник трудов межвузовского научного семинара. – М.: Академия управления МВД России, 2013. С. 88-94. 0,37 п.л.

13. Столярова З.Н. О некоторых вопросах информационного взаимодействия Федеральной миграционной службы и МВД России // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей межвузовской научно-практической конференции. – М.: Академия управления МВД России, 2013. С.192-198. 0,33 п.л.

14. Столярова З.Н., Ускова А.С. О некоторых принципах информационного обеспечения деятельности ФМС России // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Академия управления МВД России, 2016. С. 362-367 (в соавторстве, соавторство не разделено). 0,38 п.л.

Столярова Зинаида Николаевна

**Административно-правовое регулирование информационного обеспечения
паспортно-визовой деятельности Министерства внутренних дел
Российской Федерации в сфере миграции**

Подписано в печать 28.09.2017 г.

Формат 60x84 1/16 Бумага офсетная

Печать офсетная. Усл. печ. л. 1,15

Тираж 100 экз. Заказ 17

Типография «Абсолют принт»

125171, г. Москва, Ленинградское шоссе, д.9, к.1

8 (495) 973-21-65, 8 (915) 338-13-22