



УДК 351.756:342.9:314.7

© П. Б. Музыченко, 2012

## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕР, ПРИМЕНЯЕМЫХ ГОСУДАРСТВОМ, В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ

*Музыченко П. Б.* – канд. юр. наук, доцент кафедры «Уголовно-правовых дисциплин», тел.: 22-43-92, e-mail: Muzichenko59@mail.ru (ТОГУ)

Возможность управления процессами миграции, не нарушая гражданских и политических прав граждан, является одной из основных и сложнейших задач государства. Рассматривая современные проблемы миграции, необходимо отметить, что для решения главнейших управленческих и хозяйственных задач требуется целенаправленное воздействие на этот процесс посредством паспортно-визовой работы и организации учета населения.

The opportunity of regulation of migration, not breaking the civil and political rights of citizens, is one of the basic and most complicated tasks of the state. Considering modern problems of migration, it is necessary to note, that for the decision of the pivotal administrative and economic problems purposeful influence on this process by means of passport and visa job is required and organizations of the account of the population.

*Ключевые слова:* миграция, миграционная политика, учет населения, паспортно-визовая работа, режим, система, регулирование, управление.

В настоящее время все больше ученых Российской Федерации указывают на необходимость совершенствования применяемых государством мер в сфере управления миграцией населения. Очевидно, что принятие в последние годы значительного количества правовых актов, регулирующих данную сферу правоотношений, не позволило адаптировать миграционные потоки страны применительно к государственным стратегическим интересам.

Как сказано в статье Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина «Россия: национальный вопрос», опубликованной 23 января 2012 года в Независимой газете «...Сегодня граждан серьезно волнуют, а скажем прямо – раздражают, многие издержки, связанные с массовой миграцией – как внешней, так и внутрироссийской... Нам надо на порядок повы-

силь качество миграционной политики государства. Критерий миграционной политики заключается не в ее жесткости, а в ее эффективности...» [1].

Данная ситуация по мнению автора напрямую связана с отсутствием разграничения приоритетности задач, требующих решения и соответственно с последующими изменениями нормативно-правовой базы. Ведь даже в принятой Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации [2], одобренной Правительством России в марте 2003 года, вопросы совершенствования миграционной политики рассматриваются в общем виде, без указания конкретных этапов и сроков реализации. Именно поэтому необходимо выделить первоочередные задачи, требующие немедленного решения в области контроля и регулирования миграции. И в первую очередь внутри-российской миграции.

Внутренняя социально-экономическая миграция является важным компонентом развития общей миграционной ситуации в стране. По данным Госкомстата России только за 2000-2011 годы общие объемы внутренней миграции составили более 20 млн. человек. Она складывается преимущественно из межрегионального и сельско-городского потоков.

В настоящее время в межрегиональной миграции происходит переориентация потоков мигрантов в места первоначального проживания и прежде всего в старообжитые районы страны из северных и дальневосточных регионов. Это обусловлено такими факторами, как отсутствие высоких заработков и льгот в новых, малообжитых регионах прежнего места жительства, прекращение финансирования ряда государственных программ и связанное с этим свертывание производственного и жилищного строительства, а также рост безработицы в этих регионах.

Количество постоянно проживающих в Дальневосточном федеральном округе при этом значительно сокращается (табл. 1).

Таблица 1

Количество постоянно проживающих в Дальневосточном Федеральном округе (на 1 января, чел.)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
6913279	6832034	6743006	6679743	6634143	6592959	6546926	6508942	6486419	6460094

Особенно интенсивно миграционные потоки охватили территории северных субъектов Дальневосточного федерального округа. Прогнозируется, что в ближайшие годы возвратная миграция приобретет еще более массовый характер и будет в основном зависеть от ситуации на российском рынке тру-



да и изменений условий жизни населения России и других государств — участников СНГ.

Выступая перед участниками Третьего Дальневосточного международного экономического форума, академик РАН Виктор Ишаев привел пугающие данные ЮНЕСКО, согласно которым к 2025 году на Дальнем Востоке при сохранении существующих демографических тенденций из почти 7 млн. останется 4,7 млн. жителей. А уже к 2050 году – максимум 4 млн. [3].

Одной из главных тем форума стал вопрос о сохранении населения на нашем Дальнем Востоке, чему посвящена государственная стратегия развития Дальневосточных регионов России до 2025 года. Невозможно качественно изменить и ускорить развитие Востока России, без людей - тех, кто, собственно, и будет развивать Дальний Восток.

На сегодня же по данным Федеральной службы государственной статистики [4] количество убывших с 2000 по 2009 год из регионов Дальневосточного федерального округа превышает 1,5 миллиона человек (табл. 2.).

*Таблица 2*

Количество убывших в Дальневосточном Федеральном округе  
(на 1 января, чел.)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
193761	170089	161632	159051	141466	135499	133101	135504	134688	143685

Однако каким же образом следует регулировать эти проблемы? Ведь право на свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства в пределах каждого государства, как и право на выезд и беспрепятственное возвращение в свою страну, признается международным сообществом и зафиксировано во всех основополагающих международно-правовых актах о правах человека. Указанное право является существенным элементом свободы самоопределения личности, условием профессионального и духовного развития человека, его достойной жизни. В нашей стране, в соответствии с международными стандартами, Конституция Российской Федерации (ст. 27) также гарантирует это право [5]. 25 июня 1993 г. был подписан Закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [6]. Понятие места жительства закреплено в ст. 20 Гражданского Кодекса Российской Федерации: - это место постоянного или преимущественного проживания гражданина [7].



Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона. Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации. Как известно, действовавшая в советский период система паспортной прописки по существу ограничивала свободу передвижения, ставила каждого гражданина под гласный надзор государственных органов.

В настоящее время в России, как и в большинстве европейских стран, существует процедура регистрации по месту жительства, которая носит не разрешительный, а уведомительный характер, согласно утвержденных Правительством Российской Федерации правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации [8].

«Свобода передвижения не может и не должна ограничиваться. Но и здесь должны существовать цивилизованные правила... нам нужно внимательно посмотреть на существующую систему регистрации. Здесь есть явные нестыковки и правовые пробелы» [9]. Так председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин охарактеризовал ситуацию в этой области на расширенном заседании коллегии Федеральной миграционной службы России 26 января 2012 года. В своем вступительном слове он обозначил главные проблемы, решение которых позволят улучшить положение дел в этой очень чувствительной для многих наших граждан сфере, в целом повысить эффективность работы Федеральной миграционной службы, других ведомств, отвечающих за проведение государственной миграционной политики.

В первую очередь, по мнению автора, для качественного управления миграцией и грамотного регулирования миграционных процессов и потоков необходимо создание единой, непрерывной, актуальной и действующей в реальном режиме времени федеральной электронной системы учета населения Российской Федерации.

Попытки создать систему учета населения предпринимались в нашей стране неоднократно. Начиная с 70-х годов прошлого века велись работы над Государственным регистром населения с единой базой данных о населении СССР. Однако вопрос решен не был. В новой России также принимались решения по данной тематике, но обычно все они из-за отсутствия финансирования заканчивались эскизными проектами, либо появлением систем учета отдельных категорий граждан на ведомственных информационных системах (социальный регистр, ГАС «Выборы», пенсионный фонд, налоговая служба и т.п.).

Главная трудность создания централизованной системы учета населения заключается в межведомственном характере информации и ее огромных объ-



емах, которая хранится в свое большинстве на бумажных носителях в различных ведомствах. Однако, вопрос настолько актуален, что решения о создании таких систем до сих пор предпринимаются в различных ведомствах и уровнях государственной власти и в большинстве субъектах Российской Федерации.

В 2000 году Министерство Российской Федерации по связи и информатизации предложило проект концепции создания федеральной автоматизированной системы «Государственный регистр населения». Аналогичные документы приняты в ряде субъектах Российской Федерации: в Псковской области, в г. Москве и Санкт-Петербурге.

На заседании Правительства Российской Федерации еще 15 января 2004 г. было принято решение «О создании персонального учета населения Российской Федерации» [10], где Минэкономразвития России, Минфину России, Минтруду России, МВД России, МЧС России, Минпромнауки России, Минсвязи России, Минюсту России, Госкомстату России, РАН с участием заинтересованных органов исполнительной власти и организаций поручено подготовить проект концепции и план мероприятий создания системы персонального учета населения Российской Федерации с целью обеспечения достоверного и оперативного учета населения. Однако, несмотря, что был утвержден срок создания системы 7 лет, до настоящего времени документ о создании такой системы на федеральном уровне не принят.

В 2012 году на сайте головного предприятия Минкомсвязи России в области разработки и внедрения инфокоммуникационных систем государственного и специального назначения «Федеральное государственное унитарное предприятие «научно-исследовательский институт «Восход» представлен Государственный регистр населения (ГРН), который является ядром системы персонального учета населения, реализуемым на первом этапе ее создания, и обеспечивает возможность доступа к персональным данным о конкретном человеке, размещаемым в различных ведомственных и региональных информационных системах учета населения.

На Дальнем Востоке первое решение о создании такой системы было принято в Хабаровском крае еще в 1996 году, когда Распоряжением главы администрации края № 741-р от 04.11.96 г. «О создании автоматизированной системы учета населения Хабаровского края», была принята попытка полностью автоматизировать учет населения края. При этом проектируемая система получила название «Регистр население Хабаровского края». По характеру решаемых задач и масштабности регистр населения края должен был бы стать одной из важнейших автоматизированных систем края. Аналогичная работа проводится до настоящего времени в г. Хабаровске на основании постановлений Мэра города от 20.09.2001 № 1062 «О создании автоматизированного регистра населения города Хабаровска» и от 27.12.2004 № 1878 «О создании и мониторинге единого автоматизированного регистра населения города Хабаровска». Однако до настоящего времени системы «Регистр насе-



ления Хабаровского края» и «Регистр населения г. Хабаровска» в целом не разработаны.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации действуют Адресно-справочные бюро в виде отделов адресно-справочной работы территориальных органов федеральной миграционной службы, где большая часть информации о населении (регистрационный учет, паспортные данные и т.д.) сосредоточивается на бумажных носителях информации (листки прибытия, листки убытия и т.д.). Их работа осуществляется в соответствии с административным Регламентом исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы, утвержденной ведомственным приказом ФМС Российской Федерации [11].

Однако для регулирования миграционных процессов на федеральном, региональном и муниципальных уровнях, а также для решения межведомственных управленческих, хозяйственных, правоохранительных задач, перспективного планирования, действий в режиме чрезвычайных ситуаций и устранения последствий неконтролируемой миграции требуется создание качественно новой системы учета населения. Необходимо создать автоматизированную межведомственную электронную систему сбора информации о населении, его учета и анализа начиная с первоначальных звеньев учета – муниципальных образований и заканчивая федеральными органами власти. Эти вопросы стали ключевыми в управлении миграционными процессами в связи с реорганизацией в Российской Федерации в 2004 году федеральной миграционной службы, принятием основных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы регистрационного учета граждан Российской Федерации и иностранных граждан, а также решений о создании, ведении и использовании центрального банка данных по учету иностранных граждан, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации [12].

Население государства как совокупный социальный объект является мощным «генератором» многофакторной информации для органов государственной власти. Информация о населении постоянно необходима при анализе различных процессов: миграционных, социальных, экономических, политических, экологических и иных.

Для успешного разрешения этой проблемы необходимо применение системы средств вычислительной техники, программного обеспечения и телекоммуникаций на всех этапах, начиная с первичного учета населения в органах регистрации актов гражданского состояния (рождение, смерть), а также паспортного учета в домоуправлениях, жилищно-эксплуатационных организациях, паспортно-визовых подразделениях федеральной миграционной службы, в органах МВД России и заканчивая формированием аналитических и статистических сводок и отчетов о населении.

Ведь такая система в первую очередь необходима для регулирования миграционных потоков, что очень актуально в настоящее время в целом для



Российской Федерации и для Дальнего Востока России в частности. Поэтому требуется разработка такой системы учета населения, которая служила бы для накопления и долговременного хранения учетных данных о населении, для оперативного справочного обслуживания удаленных пользователей (абонентов), а также для составления различных статистических и аналитических сводок и отчетов о движении населения.

Целью создания такой системы учета населения должно являться:

1) перевод всех процессов паспортного учета (регистрации) постоянно и временно проживающих граждан (субъектов учета), а также процессов информационного обслуживания абонентов на автоматизированные информационные технологии;

2) непрерывная актуализация учетных данных о населении в зависимости от изменения учетных реквизитов граждан, их гражданского состояния и миграции;

3) обмен информацией со взаимодействующими информационными системами для их взаимной актуализации;

4) формирование основы для решения оперативно-справочных задач оперативных служб (ФСБ, МВД, ФМС, МЧС, ФСКН и т.д.);

5) формирование проблемно-ориентированных разноуровневых списков жителей в разрезах «край-город-район» по всевозможным запросам, основными из которых могут быть: списки избирателей, призывников, лиц по национальному составу, по возрастным категориям, по видам деятельности по уровню образования по видам социального обеспечения, списки жилого фонда, списки незаселенного жилья, и т.д.

6) формирование статистических и аналитических сводок и отчетов о населении субъектов Российской Федерации, его городов и районов по главным вопросам: численность населения по заданной территории (республика-край-область, город, район), по возрастам, численность трудоспособного населения, сведения по утрате паспортов, о незаконной прописке после смерти жильца, сводные данные о численности и составе мигрантов, анализ миграционных потоков и так далее.

7) унификация организационно-правового, программно-технического, технологического и информационного видов обеспечения;

8) объединение существующих локальных ведомственных сетей;

9) полнота, достоверность и оперативность полученной информации;

10) сопряжение проектируемой системы с автоматизированными системами учета населения Российской Федерации.

Объектами автоматизации системы должны стать: подразделения УМВД субъектов Российской Федерации (краевое адресно-справочное бюро, информационный центр, следственные изоляторы и т.д.), паспортно-визовые подразделения ФМС, службы администраций субъектов РФ, городов и районов субъектов, жилищно-эксплуатационные организации, общежития, администрации гостиниц, ЗАГСы, другие заинтересованные службы.



Основными пользователями системы должны стать в первую очередь Правительства и администрации субъектов Российской Федерации, администрации городов (районов городов) и административных районов субъектов, подразделения ФСБ, МВД, ФМС, МЧС, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной службы судебных приставов, а также внешние абоненты из числа заинтересованных организаций (Федеральная служба государственной статистики, военкоматы и т.д.). Пользователями системы, кроме вышеперечисленных, должны стать и территориальные избирательные комиссии. При функционировании системы учета населения территориальные избирательные комиссии будут получать информацию о населении территорий в субъекте Российской Федерации из соответствующих баз данных системы учета населения, находящихся на их территории. В настоящее время данная информация в усеченном виде формируется в ведомственной системе «ГАС-Выборы».

Источниками информации о населении должны стать: - оперативные данные паспортного учета населения (регистрация по месту жительства и пребывания, выдача паспортов и заграничных паспортов); - данные о федеральном и местном розыске, которые формируются в следственных изоляторах и в информационных центрах УМВД; - данные военкоматов о военнообязанных гражданах; - данные о рождении, удочерении и установлении отцовства, об опекунов детей и стариков, о регистрации смерти, которые формируются ежемесячно в отделах ЗАГС; - данные об установлении инвалидности и назначениях пенсий, о дееспособности граждан, которые формируются в отделах социальной защиты населения.

Кроме данных, касающихся непосредственно субъекта учета, источником информации системы учета населения должны стать данные, характеризующие жилой фонд, такие как приватизация квартир, аренда квартир, квартир, полученных в дар и т.д. Эти данные формируются в территориальных органах федеральной службы государственной регистрации.

Система учета населения должна быть модульной системой, обеспечивая возможность своего развития без нарушения функционирования, в ней должна закладываться возможность:

- самостоятельного функционирования отдельных ее частей;
- тиражирования данных по разным серверам (тиражируемые данные должны модифицироваться на любом сервере);
- обращения локальных пользователей к удаленным данным;
- распознавания несинхронизированных (некорректных) записей и устранение этой ситуации.

Центральная база данных системы учета населения должна быть предназначена для решения всех информационно-справочных задач любого уровня, включая обслуживание статистических и аналитических запросов, оперативно-справочных запросов от абонентов в субъекте Российской Федерации, федеральных органов, от абонентов других регионов России, республик СНГ и





т.д., когда место проживания граждан (субъектов учета) внутри не определено до конкретной территории.

При создании системы учета населения одним из концептуальных принципов построения системы должен стать принцип преемственности и совместимости с действующими системами паспортного, регистрационного и миграционного учета населения и ведомственными базами данных. В связи с этим система учета населения в значительной степени должна основываться на использовании существующего организационно-правового обеспечения действующей системы паспортного учета (регистрации) населения. Организационное обеспечение системы должно содержать требования, определяющие:

- организации, подразделения и лиц, ответственных за передачу, прием и регистрацию документов, за обновление отдельных частей баз данных, за выдачу отчетов и справок и прочую деятельность по поддержанию баз данных в актуальном состоянии;

- регламент и процедуры тиражирования баз данных из административно-территориальных в центральную базу и наоборот;

- сроки представления, прохождения и выдачи информации;

- административные службы, обеспечивающие поддержание баз данных (периодическое копирование, восстановление в случае частичной потери информации из-за технических неисправностей или сбоев и т.д.), их взаимодействие на всех уровнях системы, а также мероприятия по защите информации.

Примерами специализированных баз данных могут быть базы: 1) на лиц, адресные данные на которых имеют ограниченный доступ; 2) розыскной информации (местный и федеральный розыск); 3) по утерянным паспортам и по их владельцам; 4) на лиц, получающих загранпаспорта; 5) по жилью (купленные, приватизированные, взятые в аренду по охранному свидетельству и полученные в дар квартиры); 6) по незаселенному жилью, освободившемуся после смерти жильца; 7) избирателей; 8) по умершим (сведения о месте захоронения); 9) по иностранным гражданам и т.д.

Правовые основы создания и функционирования проектируемой системы являются важной составной частью ее обеспечения. Применение правовых норм базируется на федеральных законах, постановлениях Правительства и указах Президента Российской Федерации.

Требования к защите персональных данных, формируемых и накапливаемых системе учет населения, должны определяться категорией этой информации и регулироваться федеральными законами «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [13], «О государственной тайне» [14], «О персональных данных» [15].

Скорейшее решение на государственном уровне проблемы новой современной системы учета населения и создания конкретного, четко отлаженного механизма государственного регулирования миграционными потоками, улучшения взаимодействия организаций, служб и органов, должностных лиц,



принимающих в этом участие, несомненно, приведет к повышению качества миграционной работы проводимой государством.

### Библиографические ссылки

1. *Путин В.В.* Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.putin2012.ru](http://www.putin2012.ru). – Дата обращения: 12.08.2012.
2. *Концепция* регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 256-р от 01.03.03 г. // Собр.закон. РФ. – 2003. - 10 марта (№ 10).
3. *Ишаев В.И.* Государственный жилищный сертификат дальневосточника, или прорывная жилищная политика / <http://skatg.ru/gosudarstvennyi-zhilishchnyi-sertifikat-dalnevostochnika-ili-proryvnaya-zhilishchnaya-politika2>
4. *Данные* федеральной службы государственной статистики (Росстат) / <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd>.
5. *Конституция* Российской Федерации // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. (№ 237).
6. *О праве граждан* Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.93 г. № 5242-1 // Рос. газ. – 1993. – 10 авг. (№ 152).
7. *Гражданский кодекс* Российской Федерации (часть первая) от 30.11.94 г. № 51-ФЗ // Рос. газ. – 1994. – 8 дек. (№ 238-239).
8. *Об утверждении* правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию : постановление Правительства РФ от 17.07.95 г. № 713 // Рос. газ. – 1995. – 27 июля (№ 144).
9. *В.В.Путин.* Выступление на расширенном заседании коллегии Федеральной миграционной службы России / <http://premier.gov.ru/events/news>.
10. *Об одобрении* Концепции создания системы персонального учета населения Российской Федерации: Распор. Правительства РФ от 09.06.2005 N 748-р // Рос. газ. – 2005. – 21 июня (№ 131).
11. *Об утверждении* Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по организации и ведению адресно-справочной работы. / Приказ ФМС РФ от 29.10.2007 № 422 // Бюллетень норм. актов федер. орг. исп. власти, 2008, 28 янв. (№ 4).
12. *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 : постановление Правительства РФ от 06.04.05 г. № 186 // Рос. газ. – 2005. – 25 апреля (№ 76).
13. *Об информации,* информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.07.06 г. № 149-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 29 июля (№ 165)
14. *О государственной тайне:* закон РФ от 21.07.93 г. № 5485-1 // Рос. газ. – 1993. – 21 сент. (№ 182).
15. *О персональных данных:* федер. закон от 27.07.06 г. № 152-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 29 июля (№ 165).