

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕБЫВАНИЯ БЕЖЕНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Лариса Васильева

Понятие "информация" — одно из важнейших в современной философии, теоретических и прикладных науках, практике управления.

Любая информация, используемая в системе функционирования государственных органов, являясь по сути социальной, относится еще и к категории правовой информации. Место и роль ее в системе социальной информации обусловлены значимостью правовых отношений в жизни общества.

Ряд авторов под правовой информацией подразумевают совокупность сведений о праве и всех процессах, связанных с ним, подчеркивая взаимосвязь теории информации с правовой информацией¹.

Н. А. Назаров и В. И. Холох не без основания считают подобную трактовку взаимосвязи теории информации с правовой информацией несколько расширенной².

Иное понятие правовой информации дает А. Б. Венгер, полагающий, что эта диспозиция охватывает два круга явлений³. С одной стороны, это информация, которая содержится в правовых нормах (правовые нормы несут в себе информацию о должном и возможном поведении лиц и организаций и закрепляют требуемое поведение). С другой стороны, это информация, которая содержит сведения о нормативных актах, их объединении в систему, источнике их опубликования и т. п., т. е. справочная информация о правовых документах. Однако данная диспозиция не охватывает некоторых понятийно значимых аспектов правоотношений, а именно правоохранительных, обеспечивающих соблюдение и исполнение норм права, которые напрямую связаны с управленческой, в частности административной и уголовно-процессуальной, деятельностью органов внутренних дел.

По мнению В. А. Копылова, в основе производства, распространения, преобразования и потребления информации лежат информационные процессы, а также процессы создания и применения информационных систем, технологий и средств их обеспечения, средств и механизмов информационной безопасности⁴.

В данном случае мы можем говорить непосредственно об информатизации. "Информатизация — это целенаправленный процесс движения информации, основанный на развитии разнообразных методов и средств ее получения, преобразования, хранения и использования различными социальными субъектами. Это предельно общий подход к определению процесса информатизации, учитывающий, тем не менее, его динамику и возможность наполнения реальным содержанием с учетом конкретно-исторических особенностей"⁵.

А. А. Лазаревич считает, что определяющая роль в данной связи принадлежит современной компьютерной технике, развитие которой ведет к формированию сложнейшей информационной сети, включающей вычислительные системы новейших поколений с такими элементами, как базы знаний, супер-ЭВМ, персональные компьютеры и т. д. На этой основе могут быть вы-

полнены три основные функции. Первая из них — вычислительная, сводящаяся к реализации особой вычислительной процедуры, получившей название "универсальная машина Тьюринга". Вторая — автоматизация управления техническими, производственными и другими сложными системами. Третья функция является наиболее важной с точки зрения решения проблем информатизации общества. Она заключается в создании, передаче и хранении информации. "Информационное общество или, точнее, определенные информационные состояния общества, связаны с соответствующими состояниями процесса информатизации"⁶. К материально-технической основе процесса информатизации относятся также интегрированные системы и системы связи, видеоустройства, аналоговые машины, традиционные средства хранения и тиражирования информации и т. д. Компьютеризация — качественно новый уровень развития информационных процессов.

Информация должна быть социализирована, т. е. обнаружена, востребована и использована. На основе традиционных средств обработки информации сегодня этого уже достигнуть невозможно. Поэтому одним из основных условий формирования современного информационного общества является соответствующий уровень развития информационно-технических (компьютерных) систем и технологий. Информация, носящая отраслевой специализированный характер, связанный с управлением общественными процессами, ее сбором, переработкой и последующим выходом на управленческие решения, должна поступать в первую очередь в официальные правительственные каналы, где готовятся управленческие решения⁷.

Мы можем определить, что *информационное обеспечение регулирования миграций населения в Республике Беларусь* — это научно обоснованная правовая деятельность заинтересованных субъектов по сбору, фиксации, обработке, накоплению, хранению и использованию (потреблению) сведений, сообщений, любых других данных в целях реализации миграционной политики государства.

Совершенно очевидно, что информация — это ресурс не менее важный, чем любой материальный⁸.

При формировании информационных ресурсов, подготовке и предоставлении пользователям информационных продуктов, информационных услуг, особенно при включении таких ресурсов в трансграничные информационные сети, необходимо предусмотреть меры по защите их от несанкционированного доступа⁹. Следовательно, важно, как зафиксированы эти ресурсы, в какой форме они представлены, насколько упорядочены и сконцентрированы, т. е. насколько они готовы к использованию с помощью компьютеров и локальных сетей при решении широкого спектра задач, в том числе при функционировании и взаимодействии различных государственных органов, неправительственных организаций и общественных объединений. Та часть,

Васильева Лариса Александровна — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь

что готова к немедленному использованию, — это активные информационные ресурсы, и только их следует брать в расчет. Остальная часть — это пассивные (потенциальные) информационные ресурсы, не готовые к немедленному использованию, на которые нельзя опираться при принятии решений. Сейчас выясняется, что степень активизации информационных ресурсов — важнейший экономический показатель. Страны, регионы, организации, отстающие в этом отношении, ставят под угрозу перспективы своего дальнейшего развития. Появилось даже такое понятие — *информационный колониализм*. Это ситуация, когда территория или организация, обладающая какими-то ресурсами, знает о них меньше (или это знание хуже организовано), чем другая территория или центр. Это приводит к тому, что на местах становится невозможно принять самостоятельно оптимальные решения, а также к другим неприятным последствиям. Для того чтобы эффективно использовать информационные ресурсы, находящиеся в активном состоянии и оптимальным образом организованные, в настоящее время используются геоинформационные системы (ГИС).

"Современная ГИС — это автоматизированная система, имеющая большое количество графических и тематических баз данных, соединенных с модельными и расчетными функциями для манипулирования ими и преобразования их в пространственную картографическую информацию для принятия на ее основе разнообразных решений и осуществления контроля"¹⁰.

В графических базах данных хранится то, что принято называть топографической основой. Тематические базы содержат в себе так называемую нагрузку: карты и дополнительные данные, которые относятся к пространственным, однако не могут быть прямо нанесены на карту, — это описание территорий или информация, содержащаяся в отчетах. Кроме них любая ГИС имеет систему визуализации данных, выводящих на экран имеющуюся информацию в виде карт, таблиц, схем и т. п., и систему управления данными, при помощи которой происходят поиск, сортировка, добавление, удаление, исправление и анализ информации.

Схема вывода ГИС предназначена для предоставления результатов работы в виде, удобном для потребителя. При помощи плоттера (графопостроителя) можно получить практически готовую карту. Используются также разнообразные принтеры, в том числе и лазерные. Результаты работы могут быть представлены в виде видеofilмов, записаны на дисках, направлены по сети во внешние компьютерные системы.

К потенциальным потребителям геоинформации могут быть отнесены городские структуры распорядительной и исполнительной власти, правоохранительные органы (в частности, для решения задач административной и оперативно-розыскной деятельности). На базе городских ГИС, по мнению ученых и специалистов, могут быть реализованы все информационно-справочные и криминалистические учеты, используемая в городе система охранной сигнализации (как централизованная, так и децентрализованная) и другая информация.

Очевидно, что создание и функционирование ГИС сопряжены с целым рядом специфических задач организационно-правового, научно-технического, технологического и финансово-экономического характера, решение которых невозможно перенести на существующие методы информационного обеспечения. Однако объективная необходимость в создании такой системы

налицо, как и то, что потери, связанные с отсутствием упорядоченной и достоверной информации, превосходят необходимые затраты на создание ГИС.

В свете анализа аспектов миграционной ситуации в нашей стране необходимость создания высокоорганизованных информационных систем объясняется следующим: в условиях стабильности внутривнутриполитической ситуации, отсутствия межнациональных и межконфессиональных конфликтов в ближайшей перспективе государство будет по-прежнему испытывать приток вынужденных мигрантов из стран СНГ, Балтии, а также дальнего зарубежья. Не прекращающиеся вооруженные конфликты в центральном регионе Азии вызывают обоснованное беспокойство в обществе¹¹. Нельзя не отметить тот факт, что, используя гуманитарный незадекларированный статус беженца, на территории республики могут прибывать лица, имеющие негативные миграционные цели, совершившие уголовные преступления и т. п.

Криминологи России ставят вопрос о создании единого банка данных о разных видах преступности и считают, что он по всей России в целом должен формироваться на базе первичных картотек учета¹². Информацию о беженцах, например, собирают и централизованно организуют в Министерстве по делам федерации национальной миграционной политике и общественные объединения Российской Федерации¹³.

В соответствии с Государственной миграционной программой Республики Беларусь на 1998—2000 гг. НИИ труда Министерства труда в 2000 г. завершил разработку концепции построения автоматизированной информационной системы по вопросам миграции.

Согласно статье 8 Закона Республики Беларусь "Об иммиграции" органы внутренних дел Республики Беларусь:

- рассматривают заявления иностранцев о получении ими разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь;

- принимают решение о получении иностранцем разрешения на постоянное жительство в Республике Беларусь и выдают иммигрантам соответствующие документы о праве на постоянное жительство в Республике Беларусь;

- выявляют, задерживают и депортируют иностранцев;
- осуществляют иммиграционный контроль на территории Республики Беларусь в части проверки законности пребывания иностранцев в Республике Беларусь;

- участвуют, в пределах своей компетенции, совместно с другими заинтересованными субъектами в мероприятиях по борьбе с незаконной иммиграцией¹⁴.

В ГУВД Мингорисполкома и областных УВД Беларуси созданы информационные милицейские системы (ИМС), представляющие собой комплекс программных, технических, информационных, организационных средств, обеспечивающих сбор, хранение, обработку и выдачу информации в системе правоохранительных органов. Данные системы предназначены для обеспечения автоматизированного ведения всех видов специального учета в их взаимосвязи¹⁵.

В 2000 г. за пределы Республики Беларусь выдворено 264 иностранца. За этот же период гражданами иностранных государств совершено 1696 преступлений и 141 845 административных правонарушений. В отношении иностранных граждан совершено 438 преступлений и 72 административных правонарушения.

По данным Комитета по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь, всего за период ре-

лизации закона "О беженцах" (с 1 июня 1998 г.) зарегистрированы ходатайства 770 человек о предоставлении статуса беженца.

По состоянию на 1 января 2001 г. в Республике Беларусь официально признаны беженцами 469 иностранцев, в том числе 375 человек — из Афганистана, 18 — из Эфиопии, 35 — из Грузии, 17 — из Таджикистана, 14 — из Азербайджана, 5 — из Ирана и по одному человеку из Палестины, Индии, Либерии, Ирака и Руанды.

Согласно статье 6 Закона "О беженцах" органы внутренних дел осуществляют в случае необходимости процедуру идентификации личности в отношении иностранцев, ходатайствующих о признании их беженцами и не имеющих документов, удостоверяющих их личность; проводят дактилоскопирование иностранцев, ходатайствующих о признании их беженцами; оформляют и выдают иностранцам, признанным беженцами, и членам их семей виды на жительство и документы для выезда за пределы территории Республики Беларусь и въезда на ее территорию; осуществляют их регистрацию, а в предусмотренных законом случаях — депортацию¹⁶.

Очевидно, что в органах внутренних дел возникает необходимость организации сбора, обработки, хранения и использования информации о лицах, подпадающих под статус беженца и получивших такой статус.

Создание корпоративной информационной системы (КИС) — первоначальный уровень организации такого рода информации, который предполагал бы централизованное хранение данных, передачу сведений в локальной компьютерной сети корпорации, а также обмен поступившими данными между центральными и удаленными офисами; между офисами и пользователями с мобильными компьютерами¹⁷.

Сведения о лицах, прибывших на территорию Беларуси с вышеобозначенными целями, могут быть получены от самих беженцев, обратившихся в территориальные органы внутренних дел за консультацией, а также из Комитета по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь, Представительства УВКБ ООН, Комитета погранвойск, других государственных органов, неправительственных организаций, общественных формирований и частных лиц, владеющих информацией по данной категории мигрантов. Такие лица могут быть выявлены сотрудниками ОВД при осуществлении общего административного надзора и оперативно-розыскных мероприятий.

На начальном этапе мы предлагаем следующую форму организации информации подобного рода.

В территориальных органах полученная информация регистрируется и машиночитываемым шрифтом заносится в карточку с порядковым номером, а затем направляется по электронным сетям в УВД и МВД.

В районных отделах и управлениях внутренних дел ведется журнал, где фиксируются порядковый номер карточки, анкетные данные беженца (делаются пометки "личность установлена" или "со слов"), а также адрес временного проживания.

Структура данного вида учета — карточки (как показали исследования) — должна включать определенный набор реквизитов, позволяющих осуществлять эффективную деятельность заинтересованных государственных органов. В частности, целесообразно в их спектр включить следующие параметры:

1. Паспорт (дорожные документы).
2. Другие идентификационные документы.

3. Билеты.
4. Анкетные данные (фамилия, имя, отчество, год и место рождения — если необходимо, с пометкой "со слов").
5. Этническая принадлежность.
6. Гражданство.
7. Родной язык (другие языки).
8. Религия.
9. Сведения о родителях, близких родственниках.
10. Здоровье.
11. Образование.
12. Семейное положение. Данные обо всех членах семьи.
13. Работа. Должность.
14. Финансовое положение.
15. Военная служба.
16. Наказание. Судимость. Преследования.
17. Политические убеждения.
18. Оценка властей своей страны.
19. Причина оставления родины или места постоянного жительства.
20. Предыдущие заграничные поездки.
21. Поездка в СНГ, Республику Беларусь.
22. Заявление с просьбой о предоставлении убежища.
23. Видеопортрет.
24. Группа крови.
25. Бланк отпечатков пальцев (генокод).

Так как вся информация, используемая в системе УВД, распределена по предметным областям, то сведения о лицах, прибывших с целью получения статуса беженца, должны быть занесены в предметную область ИМС ЛИЦА. При этом последнюю целесообразно расширить, введя новый вид учета — ЛИЦА-БЕЖЕНЦЫ. Данная информация в рассматриваемом виде учета позволит в рамках всей системы ИМС:

- а) создавать любой тип досье;
- б) осуществлять поиск информации по любому сочетанию параметров, имеющихся в базе данных;
- в) производить сложный поиск информации по различным базам (17 предметных областей) и получать суммарный список по заданной базе;
- г) просматривать досье по любой из найденных записей;
- д) контролировать базы данных и установленных связей;
- е) устанавливать для территориально удаленных подразделений милиции доступ по выделенным телефонным каналам связи к информации в базах данных РОВД или УВД;
- ж) анализировать результаты поиска по базам данных "преступление", "административное правонарушение", "спецаппарат", "оперативные дела", "оперативная информация".

Отдельные блоки информации могут быть истребованы всеми заинтересованными государственными органами при соблюдении ряда ограничений, касающихся специфики деятельности правоохранительных органов и соблюдения руководящих принципов при заполнении картотек, содержащих данные личного характера, а также принадлежащих международным неправительственным организациям¹⁸.

Органы внутренних дел в порядке обмена информацией также могут пополнять свой банк данных по обозначенной выше категории лиц.

Особую помощь в предоставлении необходимой информации при проведении специальных проверок, особенно на международном уровне, может оказать Интерпол. Он осуществляет прямые контакты с зару-

бежными коллегами по вопросам розыска преступников, экстрадиции и другим правовым проблемам. Кроме того, национальное бюро Интерпола содержит богатый банк информации, которая в определенной мере может быть использована правоохранительными органами.

Таким образом, предлагая определенную форму организации информации, мы рассматриваем и ее наполнение в трех взаимосвязанных аспектах: организационном, содержательном и техническом.

Организационный аспект первичного вида учета — карточки — включает в себя совокупность способов обеспечения конкретных информационных потребностей.

Содержательный аспект отражает сведения о беженце, членах его семьи, близких родственниках; о причинах, побудивших к поиску убежища, и вариантах такого поиска; о внутреннем отношении беженцев к происходящим событиям, об их дальнейших миграционных намерениях и т. п.

Технический аспект представляет собой первичный вариант организации необходимой и достаточной информации, путей использования карточки в общей информационной системе.

В заключение следует отметить, что мы выделили те свойства информации, которые позволяют обратиться к специфике информационных процессов при выполнении ведомственно-специализированных функций и могут быть использованы для совершенствования сис-

темы управления в сфере деятельности правоохранительных органов.

Информационное обеспечение регулирования вынужденных миграций нашло свое отражение в справочной информации о правовых документах (в первую очередь мы имеем в виду Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь).

Относительно развития информационных процессов (производства, распространения, преобразования, потребления информации), а также создания и применения информационных систем, информационных технологий и средств их обеспечения, средств и механизмов информационной безопасности в сфере миграции, можно констатировать, что эта область находится на начальном этапе своего развития.

Изучение и анализ информации в сфере вынужденной миграции позволят прогнозировать последствия возникающих в регионе неблагоприятных событий миграционного характера и, как итог, предусматривать необходимые меры безопасности, предпринимать своевременные общие предупредительные меры, организовывать более действенный контроль за въездом и перемещением беженцев и нелегальных мигрантов, проводить научные исследования в данной области правоотношений, дифференцированно осуществлять правоприменительную практику, формировать аналитическую базу, необходимую для выработки обоснованных предложений в проекты законодательных актов.

¹ См.: Правовая информация. М.: Наука, 1974.

² См.: Назаров Н. А., Холох В. И. Понятие информации и ее использование в деятельности ОВД // Труды Киевской ВШ МВД СССР. Киев, 1984. С. 42—58.

³ См.: Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления. М.: Юридическая литература, 1978.

⁴ См.: Копылов В. А. Информационное право. М.: Юристъ, 1997; Он же. О структуре и составе информационного законодательства // Государство и право. 1996. № 6. С. 101—110.

⁵ Лазаревич А. А. Информатия и информационное общество // Великие преобразователи естествознания: Норберт Винер: Тезисы докладов. Мн.: БГУИР, 1994. С. 72.

⁶ Там же. С. 73.

⁷ См.: Татарников А. И. Информационная технология функционирования правового государства // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях и подготовки кадров для системы МВД: Тезисы материалов международной научно-практической конференции. Минск, 9—10 апреля 1998 года / Под ред. докт. юрид. наук проф. И. И. Басецкого. Ч. 2. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1998. С. 32—33.

⁸ См.: Кудрявец Ю. Н. Правовые аспекты международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1998. № 4. С. 53.

⁹ См.: Швед П. Я. Особенности правовой защиты информационного ресурса // Актуальные вопросы охраны правопорядка и борьбы с преступностью: Сб. научных трудов преподавателей, адъюнктов и соискателей / Под ред. канд. юрид. наук Л. В. Саленика. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1998. С. 66—67.

¹⁰ Шаршатов И. Я., Гетманцев Л. Ю. Возможности использования ГИС-технологий в административной и оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел // Теоретические, прикладные и исторические аспекты функционирования правового государства в России: Межвузовский сборник научных трудов. Смоленск: Смоленский филиал ЮИ МВД РФ, 1998. С. 99—100.

¹¹ См.: Суржиков А. Удар с юга. Когда? // Советская Белоруссия. 2001. 6 марта.

¹² См.: Криминология: Учебник для юридических вузов / Под общ. ред. докт. юрид. наук профессора А. И. Долговой. М.: ИНФРА-М—НОРМА, 1997. С. 118.

¹³ См.: Лялина В. Информатизация ФМС России // Миграция. 1997. № 2. С. 20—21; Рубин А. А. Организация компьютерной сети, связывающей пункты юридической помощи между собой и с центром // Организация юридических консультаций для беженцев и вынужденных переселенцев в городах и регионах России. М.: Звенья, 1997. С. 26—27.

¹⁴ См.: Об иммиграции: Закон Республики Беларусь // Вопросы государственного регулирования процессов миграции в Республике Беларусь. Мн.: Комитет по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь, 2000. С. 35—43.

¹⁵ См.: Савенков В. Ю. О формировании единого банка данных профилактического, оперативно-розыскного и криминалистического учетов // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях и подготовки кадров для системы МВД: Тезисы материалов международной научно-практической конференции. Минск, 9—10 апреля 1998 года / Под ред. докт. юрид. наук проф. И. И. Басецкого. Ч. 2. С. 74.

¹⁶ См.: О беженцах: Закон Республики Беларусь // Законодательство Республики Беларусь о беженцах и другие нормативные правовые документы по вопросам миграции / Сост. Л. М. Серикова. Мн.: Тесей, 2000. С. 10—31.

¹⁷ См.: Сироткин С. Политика информационной безопасности // Служба безопасности. 1998. № 7—8. С. 25—27; Титов Е. М. Понятие и сущность системы организации миграционного обеспечения деятельности органов внутренних дел // Проблемы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. тр. / Акад. МВД СССР. М., 1981. С. 3—17.

¹⁸ См.: Руководящие принципы регламентации компьютерных картотек, содержащих данные личного характера // Сборник международных договоров. Универсальные договоры. Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994. С. 623—626.

SUMMARY

"Information Provision for Refugees in the Republic of Belarus: Problems and Prospects" (Larissa Vassilieva)

The article explores the issues of information provision of state bodies activity in the realm of migration.

In the author's opinion, information provision of population migration in the Republic of Belarus is a scientifically grounded legal activity of the subjects concerned in collecting, fixing processing, accumulating, storing and use of all kinds of data in order to implement the state's migration policy.

In accordance with the State Programme on Migration in the Republic of Belarus for the 1998—2000 the Ministry of Labour has completed developing the concept of establishing a computerized system on migration issues.

However, despite the fact that the internal affairs bodies have information militia systems set up, they do not contain data on refugees. The author proposes to establish a separate form of organizing this kind of information: an electronic card with a certain set of requisites. The domain "Persons" has to be expanded, including a new registration category "Refugee persons".