

Проектно-учебная лаборатория
антикоррупционной политики
(ПУЛ АП)

Национальный исследовательский
университет
«Высшая школа экономики»

Сабилова Гульназ Ильшатовна
Шенфельдт Алина Азатовна
Чуклинова Анастасия Андреевна
Гавриш Глеб Борисович

Коррупция в сфере трудовой миграции

Доклад проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ
ВШЭ

11 апреля, 2016

Оглавление

1. Коррупция в сфере трудовой миграции
2. Миграционное законодательство
3. Антикоррупционная экспертиза миграционного нормотворчества
4. Меры по противодействию коррупции, осуществляемые Федеральной миграционной службой России
5. Мировой опыт
6. Информация о патентной системе, введенной в стране и инструкция по его получению
7. Посещение ММЦ в Сахарово
8. Свидетельства о формате функционирования нелегального рынка предоставления услуг иностранным гражданам
9. Исследовательские выводы
10. Приложения к докладу
 - a. Приложение 1
 - b. Приложение 2
 - c. Приложение 3
 - d. Приложение 4
 - e. Приложение 5 Результаты мониторинга сайта ФМС

Коррупция в сфере трудовой миграции

После распада СССР в сравнении с другими соседствующими странами постсоветского пространства в России установился относительно благоприятный экономический климат и простой режим въезда в страну, что способствовало тому, что Россия долгие годы представляла собой центр притяжения иностранных граждан из бывших советских республик. Более того, страна сама нуждалась в привлечении дополнительных трудовых ресурсов, в связи с чем объем трудовой миграции в 2000-е годы оставался на довольно высоком уровне. Однако этот процесс не всегда удавалось держать под контролем, с чем связан рост коррупции в сфере миграции и рост количества недокументированных мигрантов в 2000-е годы¹. Пережив первый период после распада Советского Союза, с 2000 года и по настоящее время Россия начала складываться как страна, с высоким потоком иммигрирующих (в особенности из стран Средней Азии). В Советском Союзе миграционная политика в основном сводилась к паспортной система, введенной еще в 1932 году; ответственность за выполнение поручений о паспортизации городского (и позднее сельского населения) была возложена на начальников городских и районных управлений милиции². В 1992 году была создана Федеральная миграционная служба. В 2001 году функции ФМС были переданы Министерству по делам федерации и национальностей, вскоре ликвидированному; в 2002 году ФМС вернулась уже в составе МВД.

Некоторые исследователи считают, что миграция простым населением страны рассматривается как угроза этническому сообществу; популярно мнение о необходимости «полной ассимиляции»³ мигрантов в принимающее

¹ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА [Электронный ресурс] / Федеральная миграционная служба, 2012. Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf> (дата обращения 03.06.2015).

²История паспортной системы в России от Петра I до наших дней / RIA новости. URL: <http://ria.ru/spravka/20121227/916157760.html> (дата обращения: 13.02.2016).

³Малахов, В. - Культурные различия и политические границы в эпоху глобальных миграций // Владимир Малахов / М.: Новое литературное обозрение; Институт философии РАН. – 2014. – С.82.

общество. Этот агрессивный подход к формированию миграционной политики связан с её относительной новизной: ни население, ни само государство не готовы к тому количеству «инокультурных мигрантов», которые проживают на территории страны и которые ежегодно прибывают в страну на заработки и остаются навсегда. Тем не менее, стоит признать очевидное, – Россия является страной миграции. Выступая сначала как транзитная страна⁴, мост между родиной мигранта и страной, куда он желал уехать, Россия столкнулась во второй половине девяностых с феноменом трудовой миграции.

Заметно двойственное современное отношение властей к иммигрантам: с одной стороны признается необходимость возмещения убыли населения и необходимость привлечения иностранных рабочих в больших масштабах в страну, однако при этом государство стремится предоставить рабочие места только своим гражданам. Наблюдается «антииммиграционная риторика на фоне использования труда мигрантов»⁵. Примерно 70 % трудовых мигрантов в стране заняты в сфере торговли и строительства⁶. Занятость мигрантов в экономической жизни страны сопровождается системной коррупцией на фоне отсутствия групп, противостоящих распространению неприязни в отношении мигрантов⁷.

2 декабря 2014 года были внесены поправки в закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», вступившие в силу 1 января 2015года⁸: система выдачи патентов на осуществление трудовой деятельности в январе 2015 года сменила систему квотирования⁹ (однако для патентной системы действуют исключения для прибывших в Россию по визе¹⁰). Тем, кто имеет действующее разрешение на работу, выданное в 2014 году, нет необходимости

⁴Малахов В. Указ соч. С.182.

⁵Малахов В. Указ.соч. С.183.

⁶Малахов В. Указ.соч.С.209.

⁷ Там же.

⁸Голова И. Мигрант заплатит авансом [Электронный ресурс] // И. Голова / Российская газета, 2014. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/12/02/patent.html> (дата обращения 23.05.15).

⁹Правительство поддержало отмену квот для мигрантов <https://russian.rt.com/article/25912>

¹⁰В том числе и для стран– членов ЕвразЭС (Казахстан, Белоруссия, Армения)

получать патент. Министерство труда и социальной защиты выразило недовольство принятием данного решения, так как считалось, что квоты - это рычаг для снятия напряженности на рынке труда в кризис. Формальной причиной отмены системы квотирования и введения патентов стало облегчение доступа для организаций и частных предпринимателей к иностранной рабочей силе (до принятия поправок наём по патентам был доступен только для физических лиц)^[13]. Руководитель центра "Миграция и Закон" Гавхар Джураева называет нововведения «второй миграционной революцией в России»¹¹ (первой стали изменения в законодательстве 2007 года, облегчившие регистрацию по месту пребывания для мигрантов).

По последним данным ^[15], сегодня в России находится около 10,3 миллионов иностранцев, и почти 1,6 млн работают по патентам. Патентная система принесла региональным бюджетам около 30 млрд рублей (в 1,8 раз больше показателя прошлого года)¹², в то время как в одной только Москве по информации главы Департамента экономической политики и города Москвы Решетникова М.Г. доходы составили порядка 10 млрд рублей¹³. При этом доходы выросли во многом благодаря увеличению стоимости патентов (с 1,2 тыс. до 4 тыс. руб.)¹⁴, а также необходимости оформления дополнительных видов документов для получения патентов.

¹¹Бухари-заде Н. Вторая миграционная революция, или Про патенты, посредников, выдворения и зарплаты (Интервью с руководителем центра «Миграция и закон» ГавхарДжураевой) [Электронный ресурс] // Н. Бухари – заде / Фергана, 2015. Режим доступа: <http://www.fergananews.com/articles/8422> (дата обращения 24.05.2015).

¹² Заседание научно-экспертного совета при председателе Совета Федерации / Пресс-служба ФМС России.
URL:<http://www.fms.gov.ru/press/news/item/46271/>

¹³ФМС России: Мигрантов въехало больше, патентов оформлено меньше[Электронный ресурс] / Фергана, 2015. Режим доступа:<http://migrant.ferghana.ru/newslaw/chronicle/%D1%84%D0%BC%D1%81-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8-%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2-%D0%B2%D1%8A%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BB%D0%BE-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%88%D0%B5-%D0%BF.html> (дата обращения 24.05.15).

¹⁴В Москве увеличили стоимость патента для мигрантов / Regnum, 25 ноября 2015URL:
<http://regnum.ru/news/economy/2020220.html>

При этом количество мигрантов начало снижаться. Так, согласно информации ФМС, на июль 2015 г. в России находилось около 2,16 млн граждан Узбекистана, 1 млн граждан Таджикистана, 700 тыс. граждан Казахстана, 520 тыс. граждан Кыргызстана, 22 тыс. граждан Туркменистана. По сравнению со статистикой прошлого года необходимо констатировать негативный тренд: количество граждан Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана уменьшилось на 5,8, 15 и 15,7 процентов соответственно, в абсолютном числе — примерно на 600 тысяч человек. Система в какой-то степени оказалась не готова к изменениям: большинство мигрантов принимает решение уехать обратно домой, оказавшись в России в полулегальном положении. Ситуация усложняется с падением курса рубля: мигрантам больше не выгодно работать на территории Российской Федерации, поскольку они могут зарабатывать примерно те же деньги на родине¹⁵.

Некоторые эксперты считают, что благодаря нововведениям мигранты стали платить меньше: так, новая система патентов на некоторое время ликвидировала институт «посредников», которым мигрант выкладывал более 50 тысяч рублей¹⁶, однако уже сейчас возле зданий миграционной службы стали появляться «Уполномоченные агентства ФГУП ПВС ФМС России», сотрудники которых обещают помочь мигрантам в быстром оформлении документов за дополнительную плату. Работа таких центров легальна - это коммерческие предприятия, имеющие право на оказание подобных услуг¹⁷. В целом, можно говорить о восстановлении института посредников. По закону они имеют полное право оказывать те услуги, которые не оказывает ФМС.

Однако у новой системы есть и другие недостатки, связанные с недоработкой регулирующей деятельности иностранных граждан в стране законодательства. Так, в случае, если мигрант приехал навестить своих

¹⁵Как выдают патенты в Сахарово [Электронный ресурс]/ Комитет Гражданское содействие, 2015. Режим доступа: <http://refugee.ru/news/kak-vydayut-patenty-v-saharovo/> (дата обращения 23.05.15).

¹⁶Бухари-заде Н. Вторая миграционная революция, или Про патенты, посредников, выдворения и зарплаты (Интервью с руководителем центра «Миграция и закон» ГавхарДжураевой) [Электронный ресурс] // Н. Бухари – заде / Фергана, 2015. Режим доступа: <http://www.fergananews.com/articles/8422> (дата обращения 24.05.2015).

¹⁷Срапян Е. Постоять за Россию [Электронный ресурс] // Е. Срапян / Комитет Гражданское содействие, май 2015. Режим доступа: <http://refugee.ru/news/postoyat-za-rossiyu/> (дата обращения 24.05.2015).

родственников в Россию, но решил устроиться на работу в стране, ему необходимо вернуться обратно на родину и заново оформлять документы, мигрант может быть включен в список невъездных при наличии полного пакета документов и наличии у него патента (при этом в Москве существует лишь одно место, где он может получить информацию о причине закрытия его въезда в страну – такой причиной может оказаться даже нарушение иностранным гражданином правил дорожного движения)¹⁸. Таким образом, несмотря на то, что патент является лучшим инструментом миграционной политики в сравнении с квотами (Светлана Ганнушкина, председатель комитета “Гражданское содействие”, считает, что ликвидация квот положительно повлияло на борьбу с коррупцией в сфере миграции)¹⁹, существующие условия его получения при серьезном подходе мигранта к делу осложняют процесс, представляя его почти невозможным. Так, Ренат Каримов, председатель Профсоюза трудящихся-мигрантов России, считает, что иностранные граждане, прибывающие в Россию на заработки, боятся тратить большие деньги на оформление патента, который аннулируется в случае, если в течение двух месяцев с его получения, мигрант не устроился на работу. Это связано с тем, что с иностранными гражданами, работающими по патентам, работодатели часто не заключают трудовые договоры²⁰.

Для нас представляет интерес изучение качества предоставления данной услуги для иностранных граждан и ее эффективность в качестве метода предотвращения коррупции.

В этой связи мы решили проанализировать сегодняшнюю ситуацию с коррупцией в сфере временно-постоянной трудовой миграции, уделив внимание как анализу законодательной базы, регулирующей положение трудовых мигрантов в России, так и деятельности ФМС России в области предотвращения и противодействия коррупции.

¹⁸Срапян Е. Постоять за Россию [Электронный ресурс] // Е. Срапян / Комитет Гражданское содействие, май 2015. Режим доступа: <http://refugee.ru/news/postoyat-za-rossiyu/> (дата обращения 24.05.2015).

¹⁹ Трудовые мигранты в России: Что принесла новая патентная система / Информационное агентство “Фергана”. Режим доступа: <http://www.fergananews.com/articles/8613> (дата обращения: 02.03.2016).

²⁰ Там же.

В ходе исследования в первую очередь мы изучили миграционное законодательство, после чего обратились к антикоррупционным экспертизам, подготовленными в рамках проекта общественной организации “Комитет “Гражданское содействие” “Эксперты против коррупции” для выявления коррупциогенных факторов в законодательстве. Помимо этого, нами был проведен мониторинг сайта ФМС России для установления соответствия стандартам публикации информации в области предотвращения коррупции. Были проанализированы ключевые документы: ведомственный план противодействия коррупции 2014 — 2015 гг., отчет по реализации плана, а также Кодекс этики ФМС.

Вторая часть исследования посвящена непосредственно правоприменению. Был проанализирован альтернативный рынок предоставления услуг по оформлению документов для мигрантов (поиск других центров по оформлению патентов, обращение иностранных граждан к посредникам), а также проведено интервью с лицами, причастными к оказанию нелегальных услуг для иностранных граждан. Кроме того, мы представили результаты «полевого исследования», сделанного на площадке Многофункционального миграционного центра в Сахарово.

В связи с новыми изменениями и передачей функций и полномочий Федеральной миграционной службы в ведомство Министерства внутренних дел²¹, мы считаем, что данное исследование представляется особенно актуальным и важным, так как в рамках новой системы можно учесть ошибки предыдущего руководства.

Мы считаем, что высококвалифицированная и низкоквалифицированная иностранная рабочая сила представляет собой новые возможности для экономического развития как для страны прибытия мигрантов, так и для страны, откуда иностранный гражданин родом или откуда

²¹ Владимир Путин подписал указ об упразднении ФСКН и ФМС / Эхо Москвы. URL:<http://echo.msk.ru/news/1742688-echo.html> (дата обращения: 07.04.2016).

он прибыл. Реализация данных возможностей зависит от государственных решений, принятых в отношении миграционной системы. Коррупция в сфере миграция - препятствие для реализации возможностей экономического развития в странах, откуда мигранты прибыли, странах прибытия и в странах транзита. Коррупция может привести к распространению незарегистрированной миграции, укоренению практики покупок разрешений на работу, закрытию доступа для иностранных рабочих к получению правовой и социальной поддержки, и уменьшению экономических выгод от использования иностранной рабочей силы, создавая барьеры для ассимиляции мигрантов в рабочих условиях принимающей страны и негативно влияя на государственные доходы от миграции.

Миграционное законодательство

В фокусе нашего исследования - коррупция в органах исполнительной власти, занимающихся реализацией миграционной политики Российской Федерации, которая приводит к возникновению большого количества издержек при взаимодействии государства и иностранных граждан. Борьба с коррупцией в нашей стране является одной из приоритетных государственных задач. "Национальный план противодействия коррупции на 2014 — 2015 годы" предусматривает, что к работе по формированию у служащих органов государственной власти, работников Центрального банка РФ, фондов, государственных корпораций и организаций отрицательного отношения к коррупции должны привлекаться общественные организации, чья деятельность связана с борьбой с коррупцией, и другие институты гражданского общества (5 статья, пункт "а"). В «Национальном плане противодействия коррупции 2016-2017 годы» сохраняется этот пункт: институты гражданского общества по-прежнему должны привлекаться к разработке «комплекса организационных, разъяснительных и иных мер по соблюдению служащими и работниками государственных органов [...] запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции»²².

Знакомство с российским миграционным законодательством стоит начать с самого главного документа, регулирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а именно - 115-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" . Всего закон состоит из семи глав, последняя из которых описывает заключительные положения документа.

Предмет регулирования Федерального закона - правовое положение иностранных граждан и отношения иностранных граждан и органов власти Российской Федерации.

²²Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. N 147 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы" / Информационно-правовой портал Гарант. URL:<http://www.garant.ru/hotlaw/federal/706953/#ixzz45BI1JFaw> (дата обращения: 08.04.2016).

Модель правового регулирования положения иностранных граждан в стране была принята Государственной Думой в июне 2002 года, и с тех пор в закон было внесено много поправок (это связано с еще только разрабатывающейся в стране миграционной политикой - в сравнении с такими европейскими странами как Швеция, Германия, странами Северной Америки), утратили силу и некоторые главы.

Во-первых, закон определяет основания для пребывания и проживания иностранных лиц в стране, вместе с тем указывая и причины для отказа в разрешении на временное пребывания или аннулирование вида на жительство: сделать это можно лишь в случае, если один из документов не предоставлен или в субъекте Федерации было принято постановление о временном ограничении выдачи патентов.

В законе определяются условия для осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации. В статье 13.3 выделяются особенности трудовой деятельности на основании патента, описанный механизм его получения подробно описан в документе, здесь же есть информация для мигрантов в случае, если им не был выдан патент и инструкции на случай смены имени или фамилии и т.п. В законе также отрегулирован порядок миграционного учета иностранных граждан (пятая глава): за пребыванием, проживанием и трудовой деятельностью иностранных граждан осуществляется федеральный контроль (он осуществляется миграционной службой и ее территориальными органами при участии Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов в соответствии с установленной компетенцией)²³. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в стране осуществляется в соответствии с 109-ФЗ ("О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации"). Он включает в себя решение вопросов,

²³Постановление Правительства РФ от 13.11.2012 N 1162 "Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции" / URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137778/0d48ff5cc8266e733c9e8f0431b8de3808611601/#dst100009 (дата обращения: 13.03.2016).

связанных с въездом иностранных граждан в страну (или просто транзитным проездом в другую страну через территорию Российской Федерации), их передвижением в границах РФ, проживанием в стране и выездом.

Ответственность за несоблюдение положений 115-ФЗ закрепляется в шестой главе действующего закона: среди мер наказаний существует помещение иностранного гражданина в Специальное учреждение для временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ) - причины для помещения в СУВСИГ мигранта тоже закреплены в 115-ФЗ. Здесь же в 7 главе прописаны условия содержания и досмотра личных вещей иностранного гражданина.

В СУВСИГ также могут быть помещены иностранные граждане, не владеющие русским языком, соответственно, существует риск, что они не будут в полной мере ознакомлены со своими правами (несмотря на то, что по правилам (прописанным в постановлении Правительства №1306) им должен быть предоставлен переводчик), по этой причине и создаются коррупционные риски - не ознакомленные со своими правами иностранные граждане могут подвергаться принудительному исполнению не

В законе прописаны последствия нарушений иностранным гражданином сроков пребывания и проживания в стране: предусмотрена депортация иностранных граждан, не соблюдающих сроков пребывания или проживания на территории Российской Федерации. Осуществлением депортации занимается Федеральная миграционная служба и ее территориальные органы во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, и его территориальными органами, а также с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции.

Итак, возвращаясь к системе получения патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами. Согласно регламенту, при въезде в страну иностранный гражданин обязан заполнить миграционную карту, предъявляемую им вместе с удостоверяющим его личность документом

должностному лицу пограничного органа федеральной службы безопасности в пункте пропуска через границу Российской Федерации. Миграционная карта сдается иностранным гражданином при выезде из страны. Въезд и выезд иностранного гражданина из страны фиксируются пограничным органом федеральной службы.

В этом же Федеральном законе прописываются условия получения иностранными гражданами трудовой визы: для этого они должны сдать обязательные экзамены, подтверждающие их владение русским языком, знание истории Российской Федерации и основ законодательства страны (статья 31.1). Процедура сдачи экзамена следующая: сначала для иностранных граждан проводят специальный инструктаж, затем в специально выделенное для этого время перед экзаменом разрешают задавать вопросы, связанные с получением сертификата для устройства на работу или получения вида на жительство. Сам экзамен по русскому языку проходит от 1.5 до 3.5 часов. Экзамен для кандидатов, сдающих экзамен для получения патента, состоит из трех блоков (см. выше). Тестирование мигрантов по модулю "Русский язык" состоит из пяти частей; модули "История России" и "Основы законодательства РФ" состоят из 10 вопросов для трудовых мигрантов²⁴. Подробнее о получении патента - в пятой главе нашего исследования.

Одним из важных Федеральных законов, имеющих отношение к пребыванию и проживанию иностранных граждан в России, является 3-ФЗ "О полиции" — закон, описывающий принципы деятельности полиции, ее права и обязанности, условия применения отдельных мер государственного принуждения и физической силы, а также правовое положение сотрудника полиции. Мы выделяем данный Федеральный закон, так как часто можно стать свидетелями проверки сотрудниками полиции документов граждан, которые внешне отличаются от среднестатистического гражданина западной части Российской Федерации. В том случае, если они являются иностранными гражданами, не исключены варианты, что они находились в метро с целью

²⁴Порядок прохождения и проведения тестирования // Центр тестирования ЕВРАЗ <http://centrevraz.ru/poryadok-provedeniya-testa>

поездки в миграционный центр или по делам (не стоит забывать о том, что законодательно на оформление патента мигранту выделяются 30 дней, в течение которых он не ограничен в своих перемещениях). В 3-ФЗ “О полиции”²⁵ предусматриваются лишь три основания для проверки правоохранительными органами документов у граждан: в случае, если лицом было совершено административное правонарушение и в случае, если у полиции есть основания предполагать, что лицо совершило преступление или находится в розыске (статья 13). Единственным органом, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, является Федеральная миграционная служба.

У полиции есть основания предполагать, что лицо совершило преступление или находится в розыске, если:

- Человек был застигнут в момент совершения преступления.
- Имеются потерпевшие или свидетели, которые указывают на конкретного человека.
- На теле человека, на его одежде и т.д. обнаружены явные следы преступления (основания для задержания подозреваемого в преступлении прописаны ст. 91 УПК).

Проверка документов у иностранных граждан в публичных местах полицией может быть оправдана существующей статистикой по преступлениям, совершаемым иностранными гражданами в России. Согласно данным официальной статистики с сайта Министерства внутренних дел Российской Федерации за январь-ноябрь 2015 года иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 42,8 тыс. преступлений (это на 3,7 процентов больше, чем за январь - ноябрь 2014 года), в том числе 87 % преступлений среди иностранных граждан были совершены гражданами государств-участников СНГ (37,2 тыс. преступлений).

Однако здесь также стоит отметить, что в 2015 году возросло и количество преступлений, совершенных против иностранных граждан и лиц

²⁵<https://www.consultant.ru/popular/police/>

без гражданства - оно увеличилось на 18,0% и составило 15 тыс. преступлений²⁶.

С начала 2010-х годов в стране растет количество принятых решений о выдворении иностранных граждан из России: по данным ФМС: только в 2014 году российские суды вынесли такие решения в отношении 198,371 человека (в 2013 году эта цифра составляла 137.097 человек, в 2012 - 45.227 человек)²⁷. Эксперты отмечают, что только 2 из 10 заседаний, на которых решался вопрос о выдворении иностранных граждан, в период с сентября 2014 года по март 2015 года были совершены по всем правилам - остальные были отмечены серьезными правонарушениями (в том числе неоглашение протокола об административном нарушении или неоглашение судьей итогового постановления об административной ответственности)²⁸.

Рассмотренное в этой главе законодательство, регулирующее положение иностранного гражданина в Российской Федерации, в том числе 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" , Постановления Правительства о работе СУВСИГ, подробно прописывает механизм въезда-выезда и страны, предоставляет инструкцию по получению патента для осуществления трудовой деятельности в стране, описывает причины для депортации иностранного гражданина и его помещение в учреждение временного содержания иностранных граждан, подлежащих административному выдворению. Некоторые пункты в законодательстве остаются открытыми для коррупционных махинаций: в особенности, как мы уже описали выше, эксперты выделяют законодательство, регулирующее правила размещения иностранных граждан.

²⁶Состояние преступности - январь-ноябрь 2015 года / URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/6917617/> (дата обращения: 13.03.2016).

²⁷ОБЗОР судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2014 году / Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/OBZOR_sudebnoy_statistiki_2014_g.pdf(дата обращения: 14.03.2016).

²⁸Выдворение мигрантов: цифры и факты/ Комитет Гражданское содействие. URL: <http://refugee.ru/news/vydvorenie-migrantov-tsifry-i-fakty/>(дата обращения: 14.03.2016).

Антикоррупционная экспертиза миграционного нормотворчества

Подробный антикоррупционный анализ законодательства представлен в антикоррупционной экспертизе, подготовленной экспертами, аккредитованными Министерством юстиции РФ, в ходе проекта «Противодействие коррупции в миграционном нормотворчестве», к которому мы обратились в процессе изучения нормативно-правовых актов, регулирующих правила пребывания трудовых мигрантов в России. Проект по проведению антикоррупционной экспертизы миграционного законодательства был инициирован в 2013 г. Правозащитным центром «Мемориал» и поддержан Королевством Нидерланды, а в 2014 г. - организацией «Гражданское содействие» при поддержке движения «Гражданское достоинство». В рамках проекта независимыми экспертами А.А. Гурьевой И.А. Бирюковой, М.Б. Поляниной и ассистентом экспертов М.А. Крупским было проведено более 40 экспертиз как нормативно-правовых актов, так и проектов НПА в области регулирования вопросов миграции. Для проведения нашего исследования мы отобрали актуальные по сей день антикоррупционные экспертизы на нормативно-правовые акты в сфере трудовой миграции, которые не претерпели изменений.

При рассмотрении правовых норм, регулирующих положение трудовых мигрантов в России, эксперты обращают внимание на следующие коррупциогенные факторы: широта дискреционных полномочий ответственных органов, отсутствие и неполнота административных процедур, а также выборочное изменение объема прав.

Так, при рассмотрении статей ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и, в частности, статьи, вводящей понятие патента, эксперты отмечают необходимость введения возможности продления срока (составляющего на сегодняшний момент 30 дней) по получению патента при наличии у иностранного гражданина уважительных причин²⁹. Более того,

²⁹ Полянина М.Б.: Заключение на Законопроект № 535567-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами по патентам и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» <http://vscorruption.ru/?p=989>

закон предусматривает возможность осуществления трудовой деятельности только в случае, если в миграционной карте иностранного гражданина в качестве цели визита указана «работа». Эксперты утверждают, что это противоречит принципу о свободе труда, гарантированному Конституцией РФ и Всеобщей декларацией прав человека. Непредвиденные обстоятельства могут принудить мигрантов, прибывших для обучения, посещения родственников, начать работать, однако для этого он вынужден выехать и вновь въехать на территорию РФ (если его срок составил 90 дней, то въехать он сможет только через 90 суток)³⁰. Введение дополнительного условия для подачи документов на патент образует следующие коррупциогенные факторы: — наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.10 г. № 96³¹ (далее – Методика)

Кроме того, закон впервые ввел обязательство иностранных граждан самостоятельно оформлять полис добровольного медицинского страхования (ранее государство брало это обязательство на себя). Коррупциогенный фактор этой нормы также заключается в наличии завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, и установлении неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «а» пункта 4 Методики). Эксперты предлагают возлагать ответственность по оформлению обязательного медицинского страхования иностранных граждан на работодателей³².

³⁰ Там же.

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96 г. Москва "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <http://rg.ru/2010/03/05/antikorrup-t-dok.html>

³² Полянина М.Б.: Заключение на Законопроект № 535567-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами по патентам и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» <http://vscorruption.ru/?p=989>

Эксперты также проанализировали положения Кодекса об административных правонарушениях и выявили, что для иностранных граждан, привлекаемых к административной ответственности в Москве и Санкт-Петербурге за нарушение правил въезда или режима пребывания, выносятся безальтернативную меру наказания — административное выдворение, в то время как в остальных субъектах — наказание зачастую ограничивается административным штрафом. Согласно мнению экспертов, подобная норма приводит к нарушению принципа равноправия субъектов: по-разному расценивается опасность одного и того же правонарушения, а также ставит в дискриминационное положение иностранных граждан, проживающих в Москве и Санкт-Петербурге. Кроме того, иностранные граждане, не проживающие в Москве и Санкт-Петербурге, но приехавшие в силу различных причин, и выявленные как лица, совершившие административные правонарушения, автоматически привлекаются к административной ответственности, что является незаконным назначением административного наказания. Помимо этого, данная норма требует значительных финансовых затрат государства (в связи с увеличивающимся числом решений об административном выдворении)³³. Коррупциогенность данной нормы заключается в следующих факторах: широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3 Методики), а также выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «в» пункта 3 Методики). Для искоренения коррупциогенных факторов эксперты предлагают удалить данную норму.

Необходимо отметить, что вышеописанная правовая норма привела к беспрецедентному количеству административных выдворений в последние три года. Согласно данным Комитета “Гражданское содействие”, в 2014 году суды РФ вынесли решения о выдворении иностранных граждан и лиц без

³³ Бирюкова И.А.: Заключение на Федеральный закон от 23.07.2013г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» <http://vs Corruption.ru/?p=637>

гражданства в отношении 198.371 человек (против 137.097 человек в 2013 и 45.227 человек в 2012 году)³⁴. При этом в Москве в 2014 году районными судами было вынесено 59.574 решений о выдворении (против 36.724 в 2013 и 15.213 в 2012), что составляет 87% от общего числа рассмотренных дел. Кроме того, исследования Комитета также выявили факт массового рассмотрения дел по административному выдворению. Так, “Судья Васильев ставит рекорды по числу принятых им решений — в среднем три выдворения в час только по нарушениям статей 18.8 и 18.10 КоАП РФ при непрерывной восьмичасовой работе в обычный рабочий день. Всего с начала года им выдворено более 1000 человек по 1002 рассмотренным делам (на апрель 2015 г.)”³⁵

Уголовный кодекс РФ вводит ответственность за «организацию незаконной миграции», при этом, по мнению экспертов³⁶, в законе отсутствует четкое определение понятия «организация», что может привести к привлечению к уголовной ответственности любого, кто оказывает материальную помощь незаконно находящимся на территории (даже если это исходит из благородных умыслов). Таким образом, возникает широта дискреционных полномочий (подпункт «А» пункта 3 Методики), а также юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики). Эксперты рекомендуют включить в диспозицию статьи прямое указание на заведомое для субъекта преступления незаконное пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

Эксперты критикуют наличие в российском законодательстве дублирующих друг друга двух институтов — депортации и административного выдворения. Формальная разница заключается в том, что в то время как административное выдворение возможно исключительно по решению суда, депортация является административным решением. Нормы ФЗ о “Правовом положении иностранных граждан в РФ” фактически лишены определенности

³⁴ Выдворение мигрантов: цифры и факты <http://refugee.ru/news/vydvorenje-migrantov-tsifry-i-fakty/>

³⁵ Сложилась практика такая <http://refugee.ru/news/slozhilas-praktika-takaya/>

³⁶ Крупский М.А., Бирюкова И.А.: Заключение на Статью 322.1. «Организация незаконной миграции» Уголовного кодекса Российской Федерации <http://vscorruption.ru/?p=1204>

в контексте института депортации, что приводит к ущемлению прав иностранных граждан, таких как лишение доступа к квалифицированной юридической помощи, так и возможности представления доказательств в свою защиту. При анализе данной правовой нормы были выделены следующие коррупциогенные факторы: - определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики); - выборочное изменение объема прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики); а также отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики). Эксперты предлагают отказаться от института депортации как такового, в связи с отсутствием целесообразности и обоснованности существования в законодательстве³⁷.

Особое внимание эксперты уделяют правовому регулированию СУВСИГов, в которых содержатся мигранты накануне административного выдворения из России, а также «Специально оборудованных помещений» (СОП), в которых пограничные органы вправе содержать лиц, которым запрещен въезд на территорию РФ. Что касается СУВСИГов, эксперты выделяют следующие проблемы³⁸: в законе отсутствуют описания условий и гарантий, содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных

³⁷ Крупский М.А., Бирюкова И.А.: Заключение на отдельные положения Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» <http://vs Corruption.ru/?p=1226>

³⁸ Бирюкова И.А.: Заключение на Проект № 351284-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства, касающегося специальных учреждений в сфере миграции) (о регулировании правоотношений, связанных с деятельностью специальных учреждений Федеральной миграционной службы, предназначенных для временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации, административному выдворению за пределы Российской Федерации или передаче иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии)» <http://vs Corruption.ru/?p=807>

учреждениях, не указан конкретный и определенный срок содержания, не установлены категории лиц, содержание которых в специальных учреждениях недопустимо. Кроме того, за иностранными гражданами не предусмотрено право обращения к переводчикам, а также отсутствует конкретика о порядке и случаях применения физической силы, специальных средств и (или) оружия при охране специальных учреждений. Среди коррупциогенных факторов, выделенных экспертами, необходимо отметить следующие: - широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения (подпункт «а» пункта 3), - отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «ж» пункта 3 Методики); - злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (подпункт «б» пункта 4 Методики).

По поводу СОПов, функционирование которых устанавливается законом «О Государственной границе РФ», эксперты указывают, что закон не предусматривает конкретного определения СОП и не регламентирует их правовой статус. Однако, в соответствии с принятым в российском законодательстве определением места принудительного задержания, СОП именно им и является. При этом, несмотря на то, что Приказ МВД³⁹ регламентирует право посещения представителей общественных организаций в места принудительного задержания, общественный контроль СОП сегодня затруднен. Более того, даже адвокаты не имеют полного доступа к общению со своими клиентами. Для устранения коррупциогенных факторов (широта дискреционных полномочий, отсутствие или неполнота административных процедур, выборочное изменение объема прав) эксперты рекомендуют установить порядок приема и содержания иностранных граждан в указанных помещениях, требования к содержанию иностранных граждан в СОП,

³⁹ Приказ МВД РФ от 6 марта 2009 г. N 196 "О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий"
<http://base.garant.ru/12166512/>

организацию медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения иностранных граждан, содержащихся в СОП, права и обязанности иностранных граждан, содержащихся в СОП.

Помимо проведения антикоррупционной экспертизы действующего законодательства, экспертами были также проанализированы проекты нормативно-правовых актов в сфере миграции. Благодаря заключениям, направленными экспертами в соответствующие инстанции, некоторые нормотворческие инициативы были свернуты (как, например, проект создания иммиграционного контроля), а некоторые все еще находятся на стадии рассмотрения и модификации.

Меры по противодействию коррупции, осуществляемые Федеральной миграционной службой России

В связи с тем, что в России ключевым органом, занимающимся реализацией государственной политики в сфере миграции, является Федеральная миграционная служба (ФМС), именно его деятельности в рамках настоящего исследования было посвящено наиболее пристальное внимание. Данный раздел посвящен мерам, направленным на противодействие коррупции в ФМС.

Согласно требованиям Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 7 октября 2013 г., существует определенный порядок⁴⁰, по которому федеральные государственные органы должны публиковать информацию на их официальных сайтах. В целом официальный сайт ФМС России отвечает поставленным требованиям: на главной странице размещен раздел, посвященный противодействию коррупции. В этом разделе представлены все необходимые подразделы, предусмотренными Министерством труда: перечень нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции, методические материалы и формы заполнения для сотрудников, информация о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению, а также доклады, отчеты и сведения о проверках. Кроме того, предусмотрена обратная связь для граждан с целью сообщения о фактах коррупции (посредством телефона доверия и онлайн формы).

На сайте ФМС представлены ключевые нормативно-правовые акты российского законодательства в сфере противодействия коррупции: федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, а также внутренние ведомственные приказы и планы. Опубликованы подробные памятки о последовательности действий сотрудником в случае склонения их к совершению коррупционных правонарушений, о последующей уголовной

⁴⁰ Приказ Минтруда России №530н от 7 октября 2013 г. <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/orders/157>

ответственности⁴¹, о недопущении возникновения, а также по урегулированию конфликта интересов⁴².

При анализе деятельности сотрудников ФМС, а также ведомственных документов, необходимо учитывать коррупционно-опасные функции в системе ФМС России, перечень которых представлен на официальном сайте ФМС:

- оказание государственных услуг по работе с иностранными гражданами;
- оказание государственных услуг в сфере паспортной и регистрационной работы;
- оказание государственных услуг по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев;
- оказание государственных услуг по оформлению заграничных паспортов;
- оказание государственных услуг по вопросам гражданства;
- функции по государственному контролю и надзору в сфере исполнения иммиграционного законодательства;
- функции по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд ФМС России;
- функции по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственными гражданскими служащими.

Среди внутренних нормативно-правовых актов особый интерес вызывают планы ФМС по противодействию коррупции за 2013 г.⁴³, а также за 2014-2015 годы⁴⁴. В обеих версиях планов сохранена единая структура: отмечены планируемые для реализации мероприятия, ответственные

⁴¹ Информационная памятка об уголовной ответственности за получение и дачу взятки и мерах административной ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. URL: <http://www.fms.gov.ru/fms/corruption/metod>

⁴² Памятка о действиях государственных служащих Федеральной миграционной службы по недопущению возникновения, а также урегулированию конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации. URL: <http://www.fms.gov.ru/fms/corruption/metod>

⁴³ План ФМС по противодействию коррупции на 2013 г. http://www.fms.gov.ru/upload/site1/folder_page/000/003/243/plan_2013.pdf

⁴⁴ План ФМС по противодействию коррупции на 2014-2015 гг. http://www.fms.gov.ru/upload/site1/folder_page/000/003/243/plan_2014_2015.pdf

исполнители и срок исполнения. Однако в плане 2013 г. проговаривался также “ожидаемый результат” каждого мероприятия, что не предусмотрено планом 2014-2015 гг. Кроме того, в зависимости от характера мероприятия, в плане 2013 г. более детально прописывался срок его исполнения: либо на постоянной основе, либо по мере назначения сотрудников, либо к конкретному числу определенного месяца, в то время как в плане 2014-2015 гг. срок исполнения всех мероприятий без исключения составляет до 31 декабря. Положительным изменением в плане 2014-2015 гг., по сравнению с предыдущей версией, является введение конкретных персоналий в качестве ответственных лиц за каждое мероприятие плана (в плане 2013 г. указаны лишь ответственные органы ФМС).

Содержательная часть обоих планов по большей части дублирует друг друга, однако есть незначительные модификации. Мероприятия каждого плана выделены в четыре тематические главы. Первая глава посвящена урегулированию конфликта интересов, в частности, функционированию Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и реализации правового просвещения сотрудников в области пресечения и противодействия коррупции. Однако необходимо заметить, что многие важные пункты, прописанные в плане 2013 г., были изъяты из версии 2014-2015 гг. Так, касательно деятельности Комиссии, планом 2013 г. предусмотрено участие в их работе представителей общественных советов при ФМС России и профессиональных союзов (пункт 1.1). Кроме того, были исключены следующие положения: предоставление доклада о деятельности комиссий в Минтруд (пункт 1.6), формирование кадрового резерва (пункт 1.9), проведение анализа состояния законности, служебной дисциплины, эффективности мер для профилактики коррупционных правонарушений (пункт 1.13). В качестве дополнительных мероприятий для реализации в 2014-2015 г. был добавлен лишь один пункт, который гласит об осуществлении контроля за выполнением обязанности госслужащими сообщать о получении подарков (план 2014-2015 гг.: пункт 1.16).

Вторая глава планов посвящена выявлению причин и условий проявления коррупции в деятельности ФМС и мониторингу коррупционных рисков. Внимание сфокусировано, прежде всего, на проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, обеспечении эффективного взаимодействия с другими государственными органами (МВД, ФСБ, прокуратурой), внедрении в деятельность ФМС инновационных технологий, выявлении коррупционных рисков в деятельности по размещению государственных заказов. Позитивным моментом является исключение из плана 2014-2015 гг. пункта о совершенствовании практики применения полиграфа (план 2013 г.: пункт 2.12), а в качестве ожидаемого результата план 2013 г. предусматривал "предотвращение случаев назначения на руководящие должности лиц, склонных к коррупционным и иным правонарушениям.

В третьей главе рассматриваются вопросы взаимодействия ФМС России с институтами гражданского общества и обеспечению доступности информации о деятельности ФМС России. Из плана 2013 г. в плане 2014-2015 г. сохранены следующие положения: "обобщение практики рассмотрения обращений граждан по фактам проявления коррупции", проведение мониторинга публикаций в СМИ о фактах проявления коррупции в системе ФМС, обеспечение взаимодействия со СМИ и с организациями, борющимися с коррупцией. При этом некоторые положения были исключены из плана 2015 г., в частности, посвященные участию представителей общественных организаций в деятельности общественно-консультативных советов при ФМС (план 2013 г.: пункт 3.5), а также освещению в СМИ резонансных случаев коррупционных правонарушений в системе ФМС (план 2013 г.: пункт 3.6).

Последняя глава призвана осветить мероприятия, направленные на профилактику коррупции, с учетом специфики деятельности ФМС России, однако план 2014-2015 гг. предусматривает лишь проведение видеоконференций с руководителями территориальных органов ФМС России и руководителям подразделений кадровых служб по вопросам профилактики коррупционных правонарушений. Несмотря на то, что планом 2013 г. также

предусматривались положения о повышении качества предоставления государственных услуг в режиме “одного окна” и выполнении поручений Национального плана противодействия коррупции 2012-2013 гг., относящихся к компетенции ФМС России, необходимо отметить, что при наличии большого количества коррупционно-опасных функций в системе ФМС России, план не отражает конкретных мер по борьбе с вышеперечисленными рисками.

На сайте также представлен отчет о выполнении Плана по противодействию коррупции 2014 - 2015 гг.⁴⁵ Информация представлена в виде презентации, где отражены данные за 1 квартал 2014 г., за весь 2014 г. и за 1 квартал 2015 г., однако полноценного документа с более подробной информацией на сайте не опубликовано.

В презентации представлена следующая информация: деятельность комиссий, обращения граждан и организаций по фактам коррупции, осуществление антикоррупционного образования среди сотрудников, уведомление федеральными государственными служащими о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, а также проведение антикоррупционных экспертиз.

Так, согласно представленной информации, за 2014 г. было проведено 180 заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также 85 - аттестационных комиссий. В результате деятельности комиссии за 2014 г. 26 сотрудников и 67 государственных служащих были привлечены к дисциплинарной ответственности. При этом внимательное изучение самого сайта ФМС приводит к получению иных данных: согласно информации о деятельности комиссии за I полугодие 2014 г., было проведено 106 заседаний комиссий (а также 77 аттестационных)⁴⁶, а во II полугодии 2014 г. - 117 заседаний (и 110

⁴⁵Информация о выполнении Плана Федеральной миграционной службы по противодействию коррупции на 2014-2015 годы http://www.fms.gov.ru/upload/site1/document_file/0zrowuixi.pdf (Дата обращения: 12.03.2016)

⁴⁶Информация о деятельности комиссии ФМС России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в 2014 году за I полугодие <http://www.fms.gov.ru/document/3309> (Дата обращения: 12.01.2016)

аттестационных)⁴⁷. При подсчете выходит, что за 2014 год было проведено 223 заседания комиссий и 187 заседаний аттестационных комиссий, что не сходится с информацией, представленной в отчетной презентации. При этом никакой подробной информации о решениях, принятых в ходе заседаний и о количестве сотрудников, привлеченных к ответственности за коррупционные правонарушения, не представлено.

Более того, на официальном сайте ФМС России за 2014 г. опубликовано лишь два отчета с заседаний комиссий⁴⁸. Таким образом, сведений, подтверждающих реальное проведение заседаний комиссий, а также повестки дня, не представлены для общественного ознакомления.

Что касается взаимодействия с гражданами и гражданским обществом, за 2014 г. было получено 150 обращений по фактам коррупции, среди них 84 обращения прошли служебную проверку, а по 12 обращениям сотрудники были привлечены к ответственности. Судьба оставшихся 66 обращений не раскрыта.

В отчете представлена информация об уведомлении федеральными государственными служащими о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений. За 2014 г. поступило 103 обращения, 95 из которых были направлены в правоохранительные органы, и в результате 80 уведомлений подтвердились. В 2014 г. не привлечено ни одного сотрудника за факт невыполнения обязанности по уведомлению о факте склонения к совершению коррупционных правонарушений, однако в 1 квартале 2015 г. один сотрудник был привлечен к подобной ответственности.

При этом необходимо учитывать, что, согласно указу Президента, численность сотрудников ФМС России должна составлять около 34 286

⁴⁷ Информация о деятельности комиссии ФМС России по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов в 2014 году за 2 полугодие <http://www.fms.gov.ru/document/3310> (Дата обращения: 12.01.2016)

⁴⁸ Сведения о планируемом проведении заседания Комиссии (анонс), о состоявшемся заседании Комиссии, принятых Комиссией решениях http://www.fms.gov.ru/fms/corruption/conflicts/Svedeniya_o_planiruемом_provedenii

человек⁴⁹ (согласно информации в СМИ, на 2015 г. численность сотрудников составляла 37 342 человека⁵⁰). Таким образом, представленная статистика по количеству привлеченных к дисциплинарной ответственности сотрудников не отражает проведения эффективной борьбы с коррупцией в системе ФМС.

Кроме того, в отчете опубликованы данные по профессиональной переподготовке и повышению квалификации сотрудников, в должностные обязанности которых входит участие в мероприятиях по противодействию коррупции. Так, 70 сотрудников ФМС прошли обучение в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по направлениям в сфере противодействия коррупции по следующим программам: «Управление государственными и муниципальными закупками», «Организационные, экономические и правовые формы противодействия коррупции», «Порядок и процедуры урегулирования конфликтов на государственной службе», «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений».

Согласно презентации, за 2014 г. было проведено более 35000 мероприятий для сотрудников ФМС, а также более 6500 тренингов с поступающими на государственную службу сотрудниками. При этом ни на сайте ФМС России, ни в самой презентации не раскрыто информации о тематике проведенных мероприятий, ни количества участников, никакой иной детализации не представлено.

Важным аспектом является предоставление информации по антикоррупционной экспертизе. В 2014 г. в Минюсте было зарегистрировано 145 нормативно-правовых актов ФМС, в отношении которых прошла антикоррупционная экспертиза, из них 128 были зарегистрированы на Едином портале regulation.gov.ru для проведения независимой антикоррупционной

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. N 928 Вопросы Федеральной миграционной службы
<http://www.rg.ru/2004/07/21/fms-dok.html>

⁵⁰ Что такое ФМС и чем занимается эта служба?

http://www.aif.ru/dontknows/file/chto_takoe_FMS_i_chem_zanimaetsia_eta_sluzhba

экспертизы. В результате ФМС получило 21 заключение независимых экспертов за 2014 г. При этом важно отметить, что эксперты проекта «Противодействие коррупции в миграционном нормотворчестве» отмечают, что сотрудники ФМС действительно активно реагировали на поданные ими антикоррупционные экспертизы и крайне редко оставляли те или иные экспертизы без ответа (в отличие от Государственной Думы).

Таким образом, руководство ФМС отчиталось о мероприятиях в сфере противодействия коррупции в формате презентации, где представлена общая информация по борьбе с коррупцией в рамках ведомства. При этом ни в самом отчете, ни на сайте ФМС России нет возможности найти подробной информации о фактических мерах, предпринятых в целях борьбы с коррупцией. Опубликованная в отчете информация либо отсутствует на сайте (например, о мероприятиях в рамках правового просвещения по антикоррупционной тематике), либо вовсе противоречит ей (данные о заседаниях комиссий по регулированию конфликта интересов). Кроме того, не раскрыта деятельность ФМС по многим пунктам, указанных в плане по противодействию коррупции 2014-105 гг., таких как взаимодействие со СМИ и общественными организациями, выявление коррупционных рисков в деятельности по размещению государственных заказов, а также реализации единственной меры “с учетом специфики деятельности ФМС” — проведения видеоконференций с руководителями территориальных органов.

В феврале 2011 г. в рамках ФМС был принят Кодекс этики⁵¹, который в целом является копией положений Типового кодекса этики, одобренного решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции 2010 г⁵².

Несмотря на то, что все положения, включенные в Кодекс этики, повторяют Типовой кодекс этики, из него исключены некоторые важные принципы. Так, согласно Типовому Кодексу этики, гражданин, поступающий на

⁵¹ Кодекс этики ФМС http://www.fms.gov.ru/upload/site1/folder_page/000/003/243/pr42k.pdf

⁵² Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих <http://base.garant.ru/55171108/>

службу, обязан ознакомиться с Кодексом и соблюдать его при выполнении своих обязанностей, в то время как в Кодексе этики ФМС гражданину лишь рекомендуется сделать это. Из основных принципов изъят следующий пункт: “уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы либо органы местного самоуправления обо всех случаях обращения к государственному (муниципальному) служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений” , в то время как, согласно Типовому кодексу, уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений является должностной обязанностью госслужащего.

Кроме того, Кодекс этики ФМС не предусматривает обязанность служащих предоставлять сведения о доходах, а также не оговаривается запрет о получении вознаграждений и подарков в связи с исполнением должностных обязанностей от физических и юридических лиц.

Таким образом, даже несмотря на то, что по своей сути Кодекс этики ФМС является дублером Типового кодекса госслужащих, из него изъяты некоторые фундаментальные принципы профессиональной служебной этики. Более того, Кодекс этики ФМС не учитывает специфику деятельности служащих ведомства и не предусматривает принципы осуществления служебных обязанностей в контексте коррупционно-опасных функций в системе ФМС России.

Одним из последних актов, принятых в рамках ФМС России, является распоряжение руководителя ведомства, направленного на повышение эффективности соблюдения положений закона “О противодействии коррупции” 2008 г⁵³. В частности, руководящим лицам территориальных органов ФМС при назначении кандидатов на должности, требующих

⁵³ Распоряжение о повышении эффективности мер, направленных на профилактику коррупционных и иных правонарушений в системе Федеральной миграционной службы (от 23.09.2015). О повышении эффективности мер/ направленных на профилактику коррупционных и иных правонарушений в системе Федеральной миграционной службы.

URL: http://www.fms.gov.ru/about/corruption/npa/rasporjgen_KR_1_1_2_308.pdf

согласования со стороны центрального аппарата, предписывается уделять особое внимание сведениям о доходах и имуществе и возможному возникновению конфликта интересов. Кроме того, необходимо проводить анализ обращений граждан по несоблюдению кандидатом Кодекса этики, а также осуществлять мониторинг опубликованных в Интернете отзывов о его деятельности. Согласно распоряжению, при выдвижении сотрудников в кадровый резерв для выдвижения на вышестоящие должности необходимо учитывать соблюдение ими Кодекса этики, а также перед прохождением аттестационной комиссии производить тестирование на знание законодательства России, в частности, в области противодействия коррупции.

Кроме того, на странице всех сотрудников, входящих в руководство ФМС (руководитель и его заместители), опубликованы сведения о доходах и имуществе на основе деклараций текущего года. Однако для прослеживания сведений о доходах в динамике, на сайте declarator.org можно обнаружить, что по Декларации 2013 г. доходы руководителя ФМС Ромодановского К.О. составляли 53 млн., в то время как, согласно Декларации 2014 г., его доходы составили 8 млн. Существенная разница состоит в изменении доходах супруги руководителя (в 2013 г. - 47 млн., в 2014 г. - 370 тыс.)⁵⁴

Несмотря на широкий спектр документов, представленных на официальном сайте, ведомством не опубликовано никакой информации о конкретных прецедентах совершения актов коррупции сотрудниками ФМС. Ввиду специфики деятельности службы, а именно осуществление непосредственного контакта с российскими и иностранными гражданами, служебные функции многих сотрудников ФМС подпадают в перечень коррупционно-опасных.

Среди последних фактов раскрытия причастности сотрудников ФМС в совершении коррупционных правонарушениях, освещенных в СМИ, является дело бывшего начальника управления по работе с обращениями граждан и

⁵⁴ Ромодановский Константин Олегович

<http://declarator.org/person/1882/>

организаций ФМС России Вера Митрофанова⁵⁵, которую следствие заподозрило в организации нелегальной миграции вместе с ее супругом начальником юридического отдела ООО "Таможенно-транспортный терминал" Андреем Митрофановым (обвиняются в организации въезда в Россию под видом высококвалифицированных специалистов шестерых гастарбайтеров — четверых вьетнамцев и двоих китайцев). Однако на сайте ФМС нет комментария по этому вопросу.

При подведении итогов важно отметить, что несмотря на то, что ФМС выполнила предусмотренными Министерством труда и социальной защиты минимальные требования по публикации информации по противодействию коррупции, при анализе документов не создается впечатления об эффективной борьбе ФМС с коррупцией. В первую очередь, отчет о реализации Плана по противодействию коррупции 2014-2015 гг. не предоставляет полноценной картины о мерах по противодействию коррупции в рамках ФМС, при том что данные, опубликованные в отчете и на сайте, разнятся. Кроме того, Кодекс Этики ФМС является копией Типового Кодекса Этики госслужащих и не учитывает специфику деятельности ведомства.

Также важно отметить отсутствие конкретной информации о привлечении к ответственности сотрудников, обвиненных в коррупционных правонарушениях. Учитывая уязвимость положения иностранных граждан в российском государстве и большого количества аккредитованных при ФМС организаций, гражданское общество России сталкивается с проблемами раскрытия совершения коррупционных деяний сотрудниками ФМС, связанных с вопросами пребывания иностранных граждан в России. В этой связи публикация информации на сайте ведомства о внутреннем контроле и раскрытии дел о причастности сотрудников ФМС в коррупционных схемах может стать источником понимания эффективности мер по противодействию коррупции в рамках ФМС.

⁵⁵ Незаконную миграцию усилят взятками (07.09.2015)

<http://www.kommersant.ru/doc/2804706>

Мировой опыт противодействия коррупции в сфере трудовой миграции

Нами был проведен обзор мер по противодействию коррупции в сфере трудовой миграции на примере пяти европейских стран: Германии, Франции, Испании, Италии и Великобритании - миграционное законодательство этих стран считается самым отрегулированным в мире. Все выбранные для анализа страны являются членами Международной Организации Труда и Международной Организации по миграции. Несмотря на то, что во всех пяти выбранных для анализа странах существует строгое антикоррупционное законодательство и действует хорошо прописанное миграционное законодательство, антикоррупционные механизмы редко выдвигаются на первый план в регулировании миграционного законодательства. В таблице ниже представлены элементы миграционного законодательства, в которых нашли отражение антикоррупционные меры, такие как регулирование незарегистрированной миграции, и требования к получению разрешения на работу.

Страна	Законодательство
Германия	<p>Немецкое трудовое законодательство считается наиболее либеральным, но оно ограничено только описанием положения и прав квалифицированных рабочих. Существуют три вида иммиграции: 90-дневная виза, разрешение на временное проживание, разрешение на постоянное проживание. В согласии с тремя видами выдаются разрешения на работу, ограниченные несколькими рабочими категориями (информационные технологии, менеджмент, наука, публичная сфера). Иммигранты должны иметь приглашение на работу и заключенный контракт, прежде чем подавать заявление на переезд.</p> <p>Принятие решения о выдаче разрешения на работу/вида на жительство осуществляется на региональном уровне.</p>
Франция	<p>Представляет собой уникальный случай, так как около 65 процентов мигрантов приезжают для воссоединения с семьей.</p>

	<p>В 2006 ImmigrationandIntegrationLaw ужесточил правила воссоединения семей, установил строгую систему, направленную на вербование квалифицированной рабочей силы, ограничил возможности для получения вида на жительство, установил обязательное изучение французского языка и основ гражданского общества. Также этот закон утвердил легальные причины для отказа в получении визы. После принятия DraftBill с 2015 года по прошествии одного года вид на жительство может быть продлен на еще 4 года (что снижает административные издержки). Так называемый 'talentpassport' ("паспорт талантов") будет выдан квалифицированным рабочим; местные власти будут иметь право обратиться за дополнительной информацией о субъекте в банки, образовательные учреждения и институты социального обеспечения для избегания случаев мошенничества.</p>
Испания	<p>Закон о правах и свободах иностранных граждан 1985 года ввел в Испании наказания за использование незаконной миграционной силы.</p> <p>Закон о правах и свободах иностранных граждан и их интеграции в Испании 2000 года расширил интеграционные возможности для легальных мигрантов.</p> <p>План Greco 2001 года представляет собой проект Министерства внутренних дел, рассчитанный на продолжительный срок - он признает необходимость интеграции мигрантов в испанское общество (план является частью новой экономической политики в стране)</p> <p>Программа 2001 года, направленная на предоставление разрешения на работу нелегальным мигрантам, уже находившимся в стране, сроком на один год.</p>
Италия	<p>ImmigrationAct, принятый в 1998 году, утвердил миграционные квоты, сместил фокус на интеграцию, утвердил правила депортации для незарегистрированных мигрантов.</p> <p>Turco-Napolitano 1998 года разрешил выдачу постоянного вида</p>

	<p>на жительство, утвердил создание центров содержания под стражей незарегистрированных мигрантов до их депортации (своего рода СУВСИГи).</p> <p>Закон Martelli 1990 года стал первым структурированным миграционным законодательством в стране, расширил меры защиты беженцев.</p> <p>Закон Bossi-FiniLaw 2002 года гласит, что мигранты должны получить разрешение на работу до прибытия в страну, а также утверждает тюремное наказание или штрафование незарегистрированных мигрантов или пособников нелегальной миграции.</p>
Великобритания	<p>Закон об иммиграции и убежище 1999 года ввел новую административную систему для ускорения процесса рассмотрения заявлений иностранных граждан.</p> <p>Закон об иммиграции, убежище и гражданстве 2006 года ввел штрафование работодателей, принимающих на работу иностранного гражданина без наличия у последнего разрешения на работу.</p> <p>УК Закон о границах 2007 года – утвердил должность независимого главного инспектора Пограничного агентства Великобритании, ввел понятие биометрического разрешения на жительство.</p> <p>УК Закон о борьбе со взяточничеством 2010 года не адресует как таковую проблему трудовой миграции, но обращается к проблеме взяточничества и своим поражениям в борьбе с ним, обязывает компании проводить борьбу со взяточничеством.</p> <p>Использование многоуровневой системы с 5 субкатегориями разрешений на работу и разными правилами и требованиями к подаче заявлений к каждой из них. Пятый уровень (иностранцы работающие на постоянной основе) требует от заявителей иметь достаточно средств по приезде (сейчас порог составляет £800)</p> <p>DraftBill 2015 года адресует проблему проживания в стране нелегальных мигрантов, разрешает полиции конфисковать</p>

	<p>имущество нелегальных мигрантов; рекрутинговым агентствам запрещено проводить набор за границей без проведения набора в Великобритании.</p>
<p>Все выбранные страны</p>	<p>EU Законодательство о контрабанде, принятое в 2002 году, (дает точное определению содействию незарегистрированного въезда, перевоза и проживания в стране, и ужесточает уголовные санкции в отношении нарушителей).</p> <p>EU Директива о въезде и проживании в стране высококвалифицированных рабочих 2009 года (EU Голубая карта, утверждающая создание централизованной системы в Европейском Союзе для высококвалифицированных рабочих).</p> <p>EU Директива санкций работодателей 2009 года (EmployerSanctionsDirective (вычисление и предотвращение трудоустройства нелегальных мигрантов, включает в себя механизмы защиты иностранных рабочих). Все члены Европейского Союза имеют право налагать финансовые, административные и уголовные санкции на работодателей в случае несоблюдения законов.</p> <p>Из директивы о одноразовом разрешении и базовых правах (2015 год): государства-члены назначат центральное руководство (4 статья) для обработки единых заявок вида "разрешение на работу/вид на жительство" в определенное время (5 статья)</p>

Законодательство, упрощающее миграционный процесс, уменьшающее нелегальную миграцию и структурирующее временную или нерегулярную миграцию, помогает уменьшить коррупционные риски в сфере миграции.

Некоторые сферы существующего миграционного законодательства специально направлены на вопросы нелегальной миграции, эксплуатации иностранной рабочей силы и бюрократию, что, в свою очередь уменьшает уровень коррупции.

По итогам проведенного анализа миграционного законодательства выбранных стран, следует выделить следующие механизмы решения проблем коррупции в сфере миграции:

- Регулирование/легализация
 - В изучаемых странах выработан процесс легализации нелегальной рабочей силы в случае, когда иностранный гражданин уже находится в стране.
- Одноразовое разрешение на работу и на проживание в стране
 - Одноразовое разрешение уменьшает бюрократические издержки и упрощает процесс для заявителей
 - Система регистрации дает местным чиновникам власть отказать/принять положительное решение
- Программа для временных рабочих
 - Выбранные страны выработали процесс привлечения к работам в стране на временной основе иностранных граждан
- Регулирование набора иностранной рабочей силы
 - Этот вопрос становится главным на повестке дня, но нет единой схемы регулирования процесса работы организаций, набирающих иностранную рабочую силу для работы в стране, особенно в случае, когда организации находятся на родине мигранта.

Подводя итоги, действенными механизмами по борьбе с коррупцией в сфере миграции, действующими сейчас в выбранных нами для анализа странах Европейского союза, мы считаем признание трудовой миграции явлением, имеющим существенное влияние на публичную и частную сферы. Мы считаем,

что создание общих для всех стран постсоветского пространства общих стандартов работы с иностранными гражданами может стать эффективной практикой, способной нормализовать миграционные процессы и сделать их более понятными. Данный способ был протестирован в Европейском Союзе и одним из его плюсов стало упрощение процесса смены страны миграции для иностранных граждан, отменяющее для них обязательное возвращение в страну для повторного оформления документов. Централизованность процесса рассмотрения заявок иностранных граждан в свою очередь уменьшает бюрократию, и упрощает процесс подачи заявок, как для бизнеса, так и для иностранных граждан, закрывает коррупционные лазейки и повышает уровень подотчетности под деятельностью одного государственного органа. Множественность государственных органов, задействованных в процессе рассмотрения заявок, может стать причиной плохой координации работы сотрудников и задержки рассмотрения заявок.

Информация о патентной системе и инструкция по получению патента

Порядок оформления визы не является единым для всех иностранных граждан. В российском законодательстве прописаны три типа иностранных граждан. В первую категорию входят граждане Белоруссии, Казахстана, Армении и Кыргызстана (стран-членов ЕАЭС), а также Украины могут осуществить въезд на территорию РФ при наличии национального паспорта (наличие загранпаспорта и оформление визы не требуется).

Вторая категория: граждане Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана могут осуществить въезд на территорию России лишь при наличии загранпаспорта (оформление визы не требуется).

Третья категория: граждане всех остальных государств. Въезд на территорию РФ возможен при наличии загранпаспорта с оформленной визой.

В дальнейшем нами будет рассматриваться вторая категория иностранных граждан.

Для того, чтобы оформить въезд в Российскую Федерацию с перспективой осуществления трудовой деятельности, при пересечении границы иностранному гражданину должностным лицом пограничного органа федеральной службы безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации⁵⁶бесплатно выдается миграционная карта (см. Приложение 1), в котором в качестве цели въезда он обязан отметить «Работа». При этом Талон А изымается пограничной службой, в то время как Талон Б остается на руках иностранного гражданина. Смена цели въезда законодательством не предусмотрена: если иностранные граждане не указали работу в качестве цели въезда, но собираются осуществлять трудовую деятельность и оформлять для этого патент, им придется вновь покинуть территорию России и осуществить повторный въезд⁵⁷.

⁵⁶Согласно п.3 ч.2 ст.13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115

⁵⁷Согласно п.3 ч.2 ст.13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115

В случае нарушения правил пересечения Государственной границы РФ предусмотрена административная ответственность в размере от двух до пяти тысяч рублей с возможным административным выдворением⁵⁸.

После пересечения границы иностранный гражданин в течение семи рабочих дней обязан встать на миграционный учет (оформить временную регистрацию). Исключение составляют граждане Таджикистана – они обязаны встать на учет в течение 15 дней.

Чтобы приступить к осуществлению трудовой деятельности в России иностранный гражданин должен ознакомиться с новыми правилами пребывания в стране, действующими с 1 января 2015 г. в России. До внесения поправок в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» зарубежные работники были обязаны получать разрешение на работу в случае трудоустройства у юридического лица, и патент – для осуществления трудовой деятельности у физического лица.

Однако в результате неэффективного функционирования системы квотирования, с 2015 г. вступил в силу новый механизм: отныне граждане, прибывшие в России в порядке, не требующем получения визы, обязаны получить патент как в случае трудоустройства у юридического лица, так и физического лица. В свою очередь, работодатели имеют право привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан исключительно при наличии у последних патента. При незаконном привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан ответственность распространяется как на работника, так и на работодателя: предусмотрена ответственность в виде административного штрафа на граждан в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей; на должностных лиц - от тридцати пяти тысяч до семидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до одного миллиона рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток⁵⁹.

⁵⁸Согласно ч.2 ст.18.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001

⁵⁹ Согласно ч.4 ст. 18.15 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации

Процесс функционирования системы патентов в российском законодательстве регулируется Федеральным законом от 25.07.2002 № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статьей 13.3. об особенностях трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента.

На октябрь 2015 г. порядок обязательного получения патента для осуществления трудовой деятельности распространяется на граждан из Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана.

В свою очередь, граждане Белоруссии, Казахстана, Армении, Кыргызстана, а также Украины освобождены от обязанности получения разрешения на осуществление трудовой деятельности, поскольку, согласно Договору о ЕАЭС, страны гарантируют свободу движения рабочей силы⁶⁰. В случае пребывания на территории страны более 30 дней гражданам этих государств необходимо встать на учет.

Со дня пересечения границы трудовой мигрант должен оформить патент в течение 30 дней. Законодательство не предусматривает никаких оснований для продления данного срока. Нарушение срока, предусмотренного на выдачу патента, влечет за собой штраф в размере 10-15 тыс. руб.⁶¹

В Москве оформление патентов осуществляется на одной площадке – Многофункциональном миграционном центре в Сахарово (далее – ММЦ), в Московской области – в Путилове. Центр был открыт в конце января 2015 г., а на начало августа 2015 г. было выдано более 300 тыс. патентов. Кроме того, с августа 2015 г. был автоматизирован процесс подачи заявлений: ранее кандидат на получение патента должен был явиться в Сахарово три раза – для сдачи анализов и экзаменов, для получения результатов анализов и полной подачи документов, для получения патента. Отныне мигрант должен появиться два раза, для сдачи анализов и экзаменов и для получения патента – результаты

⁶⁰ См. п.1 ст.1 раздел 1 части первой «Договора о Евразийском экономическом союзе»

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/1d1e47868b48435f3a896000e73a8604eba0539a/

⁶¹ См. ст. 18.20 Кодекса Российской Федерации об Административных правонарушениях

анализов направляются автоматически в комиссию, рассматривающую его заявку.

Для получения патента необходимо подготовить следующий пакет документов:

- 1) Заявление на выдачу патента (Приложение 3);
- 2) Загранпаспорт;
- 3) Миграционную карту с отметкой «Работа» в качестве цели въезда;
- 4) Документ о постановке на миграционный учет (регистрацию);
В случае отсутствия регистрации у иностранного гражданина, ММЦ предоставляет услугу бесплатного оформления регистрации в течение одного месяца.
- 5) Медицинское заключение о состоянии здоровья иностранного гражданина⁶²;

Ознакомиться со списком организаций, занимающихся в Москве выдачей справок об отсутствии опасных заболеваний можно по ссылке: http://www.fmsmoscow.ru/docs/work_migration/medlist.html.

В государственных учреждениях стоимость медицинского освидетельствования 2 300 рублей, коммерческие организации устанавливают стоимость самостоятельно. На сайте Единого миграционного центра указано, что стоимость услуги составляет 3300 рублей (<http://migrantcenter.ru/cont/tarifi-na-medkomissiyu-cns-119/>).

- 6) Полис добровольного медицинского страхования (Полис ДМС);

Вместо Полиса ДМС возможно оформление договора о предоставлении платных медицинских услуг с медицинской организацией, которая

⁶²В соответствии с Федеральным Законом № 115, иностранный гражданин должен предоставить документы, подтверждающие отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

располагается на территории того субъекта, где иностранный гражданин намеревается осуществлять трудовую деятельность⁶³.

При оформлении полиса ДМС в ММЦ стоимость услуги составляет от 2800 руб. Конкретные суммы не указываются, однако они не должны превышать определенную сумму; стоимость устанавливается индивидуально для всех аккредитованных фирм.

Организации, имеющие право реализовывать иностранным гражданам полисы добровольного страхования, выбираются на основе открытого конкурса. На сайте ММЦ города Москва представлен подробный протокол рассмотрения заявок, поданных организациями в апреле 2015 года, в котором указаны конкретные причины допуска или не допуска организаций к оказанию услуг. В документе имеется информация по подсчету баллов каждого из конкурсантов. Предлагаем использовать аналогичные процедуры для определения образовательных учреждений, оказывающих услуги по сдаче экзаменов на знание русского языка, истории и законодательства Российской Федерации мигрантами.

Список страховых компаний, имеющих право продавать полисы добровольного медицинского страхования (ДМС) для мигрантов на территории центра⁶⁴, представлены ниже:

страховая компания ООО «РОСГОССТРАХ» (программа «РГС ЕМЦ Медицинская помощь комплексная»);

страховая компания САО «ВСК» (программа «Везде как дома 7»);

страховая компания ООО «Группа Ренессанс Страхование» (программа «Формула здоровья Мигрант 3»);

страховая компания СПАО «РЕСО-Гарантия» (программа «ДМС-Трудовой»).

7) Сертификат по сдаче экзамена на знание русского языка, истории и основ законодательства;

⁶³ Согласно статье 13.3.2.5 Федерального закона от 25.07.2002 № 115

⁶⁴ Информация представлена на сайте Единого миграционного центра URL: <http://migrantcenter.ru/cont/dobrovolnoe-cns-115/>

Со списком учреждений, аккредитованных для проведения экзаменов и выдачи сертификатов, можно ознакомиться на сайте ФМС по ссылке: http://www.fmsmoscow.ru/docs/work_migration/rus.html (список учреждений пополняется в соответствии с Приказом Министерства образования №666⁶⁵). Включение образовательных организаций в список осуществляется с помощью открытого конкурса, проходящего раз в 3 года, на который организации отправляют заявки, рассматриваемые специальной комиссией Министерства образования. Кандидаты должны отвечать заданным требованиям, указанным в Приказе. Список прошедших конкурс организаций публикуется на сайте министерства).

Следует отметить, что в Приказе Министерства образования №1156 от 29.08.2014 года п.5 указанная информация о проведении комплексного экзамена за пределами организации позволяет делать выводы о непрозрачности практики: проведение экзамена может быть организовано через иную организацию на основании соответствующего соглашения между образовательным учреждением и организацией. Информации о заключении соответствующих соглашений на сайтах АОЦ не было найдено.

Прохождение экзамена по русскому языку как иностранному и порядок выдачи сертификатов о прохождении экзамена регулируются Приказом Министерства образования РФ №412⁶⁶.

Стоимость тестирования в ММЦ – 500 рублей.

8) Оплата государственной пошлины за услугу подачи документов;

Стоимость услуги по оформлению, передаче в уполномоченные органы и получению патента в ММЦ – 3500 руб.

⁶⁵Приказы Министерства образования и науки РФ Приказ № 666 от 18.06.2014 URL: http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/4381/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/3359/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%BE%20%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%85%2C%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%8E%D1%81%D1%82_%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf

⁶⁶ Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 25 апреля 2014 г. N 412 г. Москва URL: <http://www.rg.ru/2014/07/16/minobrnauki-dok.html>

9) Оплата фиксированного авансового платежа по НДФЛ за первый месяц работы.

Налог на осуществление трудовой деятельности составляет 4000 руб. в Москве, 3200 руб. – в Московской области, варьируется по всей территории России в зависимости от региона.

Кроме того, во время подачи документов иностранному гражданину необходимо пройти процедуру дактилоскопирования (отпечатки пальцев), а также получить идентификационный номер налогоплательщика (ИНН).

Таким образом, при оформлении всех документов в ММЦ Сахарово, стоимость услуги получения патента составит от 14500 руб. (необходимо также учитывать проезд до Сахарово – 300 руб. туда-обратно, стоимость банковских услуг – 300 руб., а также нотариальное заверение перевода паспорта – 400 руб.)⁶⁷

Патент предоставляет право осуществлять трудовую деятельность исключительно на территории того субъекта РФ, в котором он был выдан⁶⁸. Подача документов и получение патента может осуществляться исключительно при личном присутствии кандидата.

Согласно законодательству, ФМС обязан выдать патент или уведомление об отказе не позднее десяти рабочих дней со дня подачи заявления. На сайте ММЦ запущен электронный портал для отслеживания статуса поданного пакета документа – <http://mc.mos.ru/check-application-status/>, которым могут воспользоваться, в том числе и иностранные граждане.

Стоит отметить, что, согласно информации на сайте ММЦ, Центр не прибегает к услугам посредников: «никакие организации не уполномочены взаимодействовать с подразделением Федеральной миграционной службы, расположенным на территории Миграционного центра».

⁶⁷ Информация взята с сайта ММЦ Сахарово от 08.10.2015 <http://mc.mos.ru/migrantam/the-value-of-the-patent/?special=N>

⁶⁸ Согласно ч.16 ст.13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115 "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"

С момента получения патента в распоряжении иностранного гражданина оказывается два месяца на поиск места работы, в течение которых он обязан представить лично, либо направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, выдавший патент, копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг). Список территориальных подразделений представлен на сайте УФМС⁶⁹.

На компанию, которая приняла на работу иностранного гражданина и не уведомила об этом ФМС, ЦЗН и ИФНС в течение трех дней после заключения договора, налагается штраф статьей 18.15-КоАП РФ часть 3. На самом деле, не только штраф. Если точнее, неуведомление влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц - от тридцати пяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от четырехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок от четырнадцати до девяноста суток.

Иностранный гражданин обязан осуществлять оплату налога за осуществление трудовой деятельности ежемесячно за два дня до даты выдачи патента в любых банковский отделениях и терминалах способных принять авансовый платеж по НДФЛ от иностранного гражданина⁷⁰. При этом возможно осуществить оплату на три месяца вперед, в то время как общий срок действия патента – не более 12 месяцев. Просрочка оплаты патента даже на один день аннулирует действующий патент⁷¹. Оформление нового патента возможно только через год после выдачи старого⁷².

Отсутствие патента у иностранного гражданина при осуществлении трудовой деятельности может привести к наложению административного

⁶⁹http://www.fmsmoscow.ru/docs/work_migration/patent-receive-notifications.html

⁷⁰С 01.01.2015 в силу действия Федерального закона от 24.11.2014 № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» порядок уплаты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа распространен на иностранных граждан, работающих на основании патента не только у физических лиц, но и в организациях, у индивидуальных предпринимателей или занимающихся частной практикой лиц (например, адвокатов, учредивших адвокатский кабинет) URL: <http://www.nalog.ru/rn77/fl/5206086/>

⁷¹Согласно ч.5 ст.13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115

⁷²Согласно ч.24 ст.13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115

штрафа: в г. Москве он составляет от 5000 до 7000 тыс. руб. с выдворением за пределы РФ⁷³.

В случае отказа в выдаче патента ФМС обязана уведомить иностранного гражданина об этом в течение 10 рабочих дней. Иностранец имеет право находиться на территории Российской Федерации до момента истечения срока действия временной регистрации (максимальный срок действия временной регистрации – 90 суток). В случае истечения срока действия временной регистрации иностранец обязан покинуть территорию страны после получения отказа в оформлении патента, либо после обжалования этого решения.

⁷³Статья 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Полевое исследование: посещение ММЦ в Сахарово

Поездка в Многофункциональный Миграционный Центр была осуществлена нами 16 декабря 2015 г. Добраться до ММЦ в Сахарово можно от станции метро Аннино, откуда каждые полчаса ходит рейсовый автобус до ММЦ. Несмотря на то, что на сайте Миграционного Центра можно найти подробную инструкцию по маршруту от Аннино до автобуса (с картами, стрелочками и объяснениями), на месте мы не обнаружили необходимой разметки (на табло с информацией о выходе в город не отмечено, в какую сторону необходимо выйти для отправления в ММЦ). В переходе висят два указателя с надписью “МЦ-1” (без расшифровки).

На выходе из метро сконцентрирована большая группа людей (около 8-10 человек), которые, как оказалось, оказывают водительские услуги до Миграционного Центра стоимостью 300 рублей. Мигранты, впервые оказавшиеся на месте, становятся “легкой жертвой” таксистов. Так, на наших глазах женщина (которая, по ее словам, впервые оказалась в метро в принципе) не успела сделать и двух шагов в сторону автобусов, поскольку ее довольно настойчиво уговорили воспользоваться их услугами.

Билеты в автобус можно приобрести в киоске для продажи билетов на наземном транспорте, стоимость проезда - 150 рублей в одну сторону. На входе в автобус молодой человек бесплатно раздает сим-карты “Билайн” для международных звонков. На задней стороне сим-карты указаны тарифы на международные звонки в страны, граждане которых обязаны оформлять патенты для осуществления трудовой деятельности в России.

Поездка в автобусе у нас заняла 1 час 15 минут. Громкоговоритель сообщает, что маршрут лежит до “Межгосударственного” Миграционного Центра, почему не “Многофункциональный” был изменен на “межгосударственный” - для нас осталось загадкой. В автобусе мы спросили у одного молодого человека, сколько времени займет дорога до Центра, однако, он не смог ответить нам на наш вопрос, поскольку не понял, ведь, как видимо не говорил на русском языке. В дальнейшем мы обнаружим, что эта проблема будет актуальна для многих прибывших за патентами иностранных граждан.

По приезде, сотрудник Миграционного Центра на выходе из автобуса объявляет, что курение и пронос наркотических веществ на территорию Центра запрещен. После чего все пассажиры направляются в корпус А, где в порядке очереди (огражденной) проходят осмотр через металлодетекторы. Стоит отметить, что народу в этот час было немного (мы прибыли около половины первого дня) и в очереди оказались только те люди, которые приехали с нами в автобусе (около 60 человек).

После прохождения контроля безопасности, у иностранных граждан проверяют документы, после чего их направляют в три разные очереди: на выдачу патента, на подачу готового комплекта и на оформление необходимых документов для патента. Последнюю группу обслуживают консультанты, находящиеся буквально в 10 метрах от пункта прохождения контроля безопасности.

Наши документы (российские паспорта) не являлись основанием для пропуска на территорию ММЦ, в связи с чем мы пояснили сотрудникам, что представляем НИУ ВШЭ и проводим исследовательский проект. Нас направили к старшей управляющей Татьяне и попросили ожидать. После этого к нам подошел сотрудник Центра, попросил предъявить документы (студенческий билет), потом совершил звонок и отсутствовал минут пять. По возвращении он сообщил, что для прохода нам необходимо направить официальное письмо в службу безопасности ММЦ. На наш вопрос на каком основании нам не разрешено находиться на территории ММЦ, ответил, что в МЦ, кроме сотрудников, могут находиться только иностранные граждане. Во время разговора сотрудник был крайне вежливым, а после указал нам, как можно покинуть Центр.

Во время нашего недолго пребывания в корпусе А нам удалось заметить следующее. Во-первых, на входе в корпус и внутри находятся несколько больших карт ММЦ с информацией о расположении корпусов и услугах, которые в них можно получить. Кроме того, имеются стенда с памятками: 1) "Твой труд нужен Москве!" с информацией о порядке получения патента, необходимых документах, стоимостью услуг и картой Центра; 2) подробной

информацией о порядке оплаты налога за патент; 3) информацией о дальнейших действиях после получения патента.

Необходимо отметить, что карты и памятки выполнены только на русском языке. Логистика осуществляется только с помощью сотрудников, указателей в корпусе А не было.

В помещении также находятся автоматы для оплаты патента (около семи автоматов), у каждого автомата находится сотрудник ММЦ, оказывающий помощь в совершении процедуры по оплате.

В 20-30 метрах от выхода из корпуса А располагается автобусная остановка для отправления в город, автобусы следуют с перерывами в 20-30 минут. Возвращаться в здание нельзя, мы стали свидетелями разговора сотрудника охраны с одним из мигрантов на повышенных тонах. К сожалению, нам не известно, чем было вызвано подобное обращение с иностранным гражданином, предполагаем, что это было связано с попыткой повторного входа в корпус "А" без повторного осмотра. Нам не удалось попасть в другие корпуса кроме А.

Во время нашего пребывания на территории Центра нам удалось опросить около пяти мигрантов. Как мы уже отметили ранее, одна из самых больших проблем - владение русским языком. Большая часть мигрантов, которых мы пытались опросить, не разговаривала на русском языке. Если они были в компании других людей, чаще всего их "выручал" какой-нибудь товарищ, отвечая на наши вопросы. Важно отметить, что в основном мигранты держались в небольших группах, обычно по два человека. Чаще всего только один представитель из всей группы говорил на хорошем русском языке.

Те иностранные граждане, которых нам все таки удалось опросить, были довольны качеством предоставления услуг в ММЦ, в частности возможностью оформить все необходимые документы на месте и скоростью изготовления патента (это занимало у них от трех до семи дней). На вопросы об использовании альтернативных способов оформления патентов начинали усмехались, заявляя, что это было бы "фальшивкой" и они не смогли бы по ним трудоустроиться. По их реакции можно было сделать вывод, что они знают об

этих способах, но уверены в их ненадежности. На вопрос "Легко ли получать патент?" нам отвечали, что легко. Одна группа мужчин на вопрос о том, есть ли у них патент, ответила положительно и даже попыталась показать нам его, видимо решив, что мы проверяем их.

Люди охотно шли на контакт с нами когда мы их спрашивали, сложно ли оформить патент, поскольку чаще всего они думали, что мы также должны оформить патент для трудоустройства. Однако в одном случае женщина, которая отзывчиво рассказала нам о том, как оформила себе патент в Сахарово, задав нам вопрос откуда мы приехали и узнав, что мы из России, поспешила уйти.

Кроме того, во время ожидания автобуса мы обратили внимание на мужчину, который разговаривал на хорошем русском языке по телефону. Содержание его разговора было примерно следующим: "Ну что, он получил уже? Сразу позвони, как получит"; он также общался с группой иностранных граждан на их языке и в течение всего времени нашего наблюдения постоянно был окружен мигрантами (обычно по одному человеку) и совершал звонки.

Один из опрошенных сообщил нам, что даже на территории миграционного центра есть лица, предлагающие услуги нелегального оформления патента. На наш вопрос, как сдают экзамен по русскому язык мигранты, не знающие языка, нам ответили, что таким людям придется возвращаться обратно домой и пытаться оформить патент заново.

Один из опрошенных нами людей находился в России в течение трех месяцев с неоформленным патентом.

Напротив остановки располагается строящийся миграционный центр. Как нам сообщили сотрудники, он должен начать функционировать с начала 2016 года.

Свидетельства о формате функционирования нелегального рынка предоставления услуг иностранным гражданам

Результаты нашей поездки в Сахаровский МФЦ сложно оценивать объективно: мы не являемся иностранными гражданами и не владеем основными из языков, на которых разговаривает большинство оформляющих патенты. Таким образом, для получения более достоверных данных о неформальном рынке оформления патентов (несмотря на то, что сегодня единственная организация, имеющая право оформить патент для желающих работать в Москве, расположилась в ММЦ Сахарово, по сей день весь спектр документов можно оформить через другие конторы), мы взяли интервью у представительницы Кыргызской диаспоры в Москве – Азизы Аширалиевой, студентки НИУ ВШЭ, знакомые которой очень активно занимаются оформлением документов для своих сограждан.

В Москве давно существуют организации, занимающиеся оформлением документов для мигрантов из Центральной Азии. Немалое количество обращающихся в эти центры – граждане Киргизии, которые, в свою очередь, обращаются в уже известные им организации.

После разговора с несколькими представителями организаций, занимающихся помощью мигрантам из Киргизии, выяснилось, что главные точки по оформлению документов - это станции метро Таганская и Добрынинская. У входа этих двух станций можно увидеть курьеров, которые работают на данные организации и получают в день в среднем от 500 рублей.

В целях получения более подробной информации, несколько мигрантов из Кыргызстана были опрошены на их же рабочем месте.

Офис находится внутри киргизской авиакассы во внутреннем незаметном кабинете, что достаточно безопасно во время частых проверок.

Большинство офисов находятся рядом с посольством Кыргызской Республики, включая авиакассы, медицинские центры, кафе, образовательные

центры и другие частные организации. Помещения арендуются у самих же кыргызов через сеть знакомых.

В ходе беседы респонденты рассказали, что изменилось в последний год в их бизнесе. По их словам, в Москве существуют более 100 пунктов, как крупных, так и мелких, которые изготавливают или предоставляют услуги в оформлении документов. С помощью этих организаций мигранты подают документы в ФМС.

Представители этих организаций признают, что это уже вымирающий бизнес, так как государство вступило в ЕАЭС. До того, как ФМС переехала в село Сахарова, организации имели прямой доступ в территориальные ФМС, то есть имели прямые связи с работниками, с помощью которых оформляли и патенты, и регистрацию. С появлением ММЦ в Сахарово такая возможность пропала. И на данный момент эти организации занимаются только оформлением документов для получения патентов (регистрация, справки, справка о прохождении теста по русскому языку и прочие нужные документы).

Так же респонденты сообщили о стоимости работ посреднических организаций: 3-х месячную регистрацию оформляют по цене от 500 рублей и выше. Патенты от 8000 руб., включая все.

“Раньше все было намного проще: приходишь в ФМС, заходишь к менеджеру или главе, и предлагаешь сотрудничать. Они тоже люди, деньги нужны! Понимают!”

Схема данного сотрудничества выглядит примерно следующим образом:

Менеджеры или председатели знакомят мигрантов с инспекторами в ФМС, теми, с кем они будут дальше сотрудничать. Причем, во всей цепи нет двух или нескольких каналов, определенных территориальных ФМС, где можно договориться – это можно во всех ФМС по Москве. В ходе сотрудничества могут возникнуть разногласия, в таком случае они переходят в другой ФМС. В одном ФМС сотрудничество длится около 3-4 месяцев. При возникновении сложностей в сотрудничестве, проблемы решаются через других знакомых кыргызов, имеющих хорошие отношения с сотрудниками ФМС.

Несмотря на то, что в интернете можно обнаружить множество компаний, предлагающих свои услуги по оформлению документов, все же абсолютное большинство мигрантов не прибегает к новым технологиям. Они напрямую обращаются уже к “проверенным” поставщикам услуг, ранее оформлявшим те или иные документы их знакомым. Таким образом, в их случае “сарафанное радио” по-прежнему остается самым надежным источником информации.

Исследовательские выводы

Подводя итоги, по результатам эмпирических исследований, стоит сказать, что с введением патентной системы процесс оформления иностранных граждан на работу был облегчен, некоторые коррупционные издержки (такие как существовавший при квотной системе институт посредников) были в некоторой мере устранены. Однако, в связи с новизной ситуации, законодательство по-прежнему остается сырым: в проведенной антикоррупционной экспертизе миграционного законодательства эксперты выявили несколько проблемных моментов, о которых мы подробно написали ранее. Самые высокие риски коррупционных издержек существуют в ситуации распространенности неформальной миграции низкоквалифицированной рабочей силы, в особенности в сфере нерегулярного трудоустройства, временных и сезонных работ. Этот вид миграции регламентирован в меньшей степени. Работа иностранных граждан, попадающих под данный тип миграции, приходится на сферы сельскохозяйственных работ, туризма, домашних работ и строительства.

Формализованная система миграции и ассоциированная с ней бюрократия может представлять собой барьер для низкоквалифицированной иностранной рабочей силы. В этом случае взятка - самый простой способ решения проблем для иностранного гражданина. Для решения этой проблемы, государству следует отрегулировать и нормализовать существующие агентства для рекрутинга временной и сезонной рабочей силы. Миграционные процессы зависят как от страны прибытия, так и от родины иностранного гражданина. Кооперация со страной, откуда прибыл мигрант (и не только в вопросах его/ее депортации), необходима для нормализации миграционных процессов, для уменьшения потока незарегистрированной миграции, и борьбы с коррупцией. Евразийское Экономическое сообщество - платформа для создания общего свода законов для стран, входящих в союз. Совершенствование механизмов защиты заявителей о коррупции, в особенности для низкоквалифицированных рабочих, поможет обнаружить и

искоренить нелегальные практики в сфере трудовой миграции, улучшить права мигрантов, и бороться с пропагандой, торговлей людьми и рабством. Большая часть мигрантов - это женщины, часто задействованные в хозяйственных работах, одной из наименее отрегулированных индустрий. Женщины и дети — группы мигрантов, чаще всего игнорируемая официальной стороной.

Рекомендации

Снижение уровня коррупции в области трудовой миграции — важный шаг на пути к уменьшению уровня незарегистрированной миграции, улучшению социальных и экономических условий для иностранных граждан и укреплению связи между развитием в стране и уровнем миграции.

Для того чтобы при новой организационно-правовой конфигурации органы МВД избавились от недостатков наследия прошлой системы необходимо сделать следующее:

-
- Создание четкого плана по регулированию/легализации незарегистрированных мигрантов, уже находящихся в стране;
- Создание механизмов защиты заявителей для мигрантов, информирующих о взятках, вымогательстве или опасных условиях труда;
- Размещение бремени легализации на бизнес в соответствии с существующим миграционным законодательством, установка более серьезных штрафов за нарушение законодательства.
- Усиление коммуникации и связей со странами миграции, например, через Евразийский экономический союз, для усиления действия закона.

Мы считаем необходимым дальнейшее сотрудничество Министерства внутренних дел с общественными организациями, занимающимися защитой прав человека и вопросами миграции, для успешной интеграции иностранных граждан, уменьшения коррупционных издержек и контроля над соблюдением прав человека в России.

Приложения

Приложение 1

"А" (Въезд/Arrival)	
Российская Федерация Federation	Республика Беларусь Russian Republic of Belarus
Миграционная карта Migration Card	Серия/ Serial
	№
Фамилия/Surname (Family name)	И в а н о в
Имя/Given name(s)	Н и к о л а й
Отчество/Patronymic	П е т р о в и ч
Дата рождения/Date of birth	
День/ Day	Месяц/ Month
Год/ Year	Пол/Sex
Муж./Male <input type="checkbox"/> Жен./Female <input type="checkbox"/>	
Гражданство/Nationality	
1 0 0 6 1 9 7 0	У к р а и н а
Документ, удостоверяющий личность/Passport or other ID	
Номер визы/Visa number:	
6 2 5 3 4 1 0	
Цель визита (нужное подчеркнуть)/ Purpose of travel (to be underlined): Служебный/Official, Туризм/Tourism, Коммерческий/Business, Учеба /Education, Работа/Employment, Частный/Private, Транзит/Transit	Сведения о приглашающей стороне (наименование юридического лица, фамилия, имя, (отчество) физического лица), населенный пункт/Name of host person or company, locality: ООО «Ромашка» г. Москва, Ленинский пр-т, д. 115
Срок пребывания/Duration of stay: С/From: 25.07.2007 г.	Подпись/Signature: До/To: 24.10.2007
Служебные отметки/For official use only	
Въезд в Российскую Федерацию /Республику Беларусь/Date of arrival in the Russian Federation/Republic of Belarus	Выезд из Российской Федерации /Республики Беларусь/Date of departure from the Russian Federation/Republic of Belarus

"Б" (Въезд/Departure)	
Российская Федерация Federation	Республика Беларусь Russian Republic of Belarus
Миграционная карта Migration Card	Серия/ Serial
	№
Фамилия/Surname (Family name)	И в а н о в
Имя/Given name(s)	Н и к о л а й
Отчество/Patronymic	П е т р о в и ч
Дата рождения/Date of birth	
День/ Day	Месяц/ Month
Год/ Year	Пол/Sex
Муж./Male <input type="checkbox"/> Жен./Female <input type="checkbox"/>	
Гражданство/Nationality	
1 0 0 6 1 9 7 0	У к р а и н а
Документ, удостоверяющий личность/Passport or other ID	
Номер визы/Visa number:	
6 2 5 3 4 1 0	
Цель визита (нужное подчеркнуть)/ Purpose of travel (to be underlined): Служебный/Official, Туризм/Tourism, Коммерческий/Business, Учеба /Education, Работа/Employment, Частный/Private, Транзит/Transit	Сведения о приглашающей стороне (наименование юридического лица, фамилия, имя, (отчество) физического лица), населенный пункт/Name of host person or company, locality: ООО «Ромашка» г. Москва, Ленинский пр-т, д. 115
Срок пребывания/Duration of stay: С/From: 25.07.2007	Подпись/Signature: До/To: 24.10.2007
Служебные отметки/For official use only	
Въезд в Российскую Федерацию /Республику Беларусь/Date of arrival in the Russian Federation/Republic of Belarus	Выезд из Российской Федерации /Республики Беларусь/Date of departure from the Russian Federation/Republic of Belarus

Линия разрыва

Приложение 2

Оборотная сторона части "А"

Внимание:	Attention:
<p>1. Иностранцы заполняют части "А" и "Б" миграционной карты, подписывают и лично предъявляют их должностному лицу соответствующего компетентного органа вместе с документом для выезда за границу.</p> <p>2. Графы миграционной карты заполняются иностранным гражданином чернилами в русской или латинской транслитерации на основании документа для выезда за границу разборчиво печатными буквами, без помарок и исправлений, в строго отведённых разделах и графах.</p> <p>3. Для обозначения пола иностранного гражданина используется значок "X", предоставляемый в соответствующих графах.</p> <p>4. Согласно законодательству въехавший в Российскую Федерацию/Республику Беларусь иностранный гражданин обязан зарегистрироваться в органе регистрации по месту фактического проживания в течение 3 рабочих дней или в течение 1 дня при проживании в гостинице или иной организации, оказывающей гостиничные услуги.</p> <p>5. Часть "Б" миграционной карты хранится у иностранного гражданина в течение всего периода его пребывания на территории Российской Федерации/Республики Беларусь и является должностным лицам соответствующего компетентного органа во время прохождения пограничного контроля при выезде в третье государство.</p>	<p>1. Foreign nationals are requested to fill in both parts of the Migration Card ("A" and "B") and present it to the Border Control Officer along with their passports or other travel documents.</p> <p>2. Please fill in the Migration Card clearly, without blots or corrections by pen in Russian or Roman block letters according to your travel document strictly in the correspondent blanks.</p> <p>3. Please use mark "X" to indicate your sex in the correspondent boxes.</p> <p>4. Please be advised that according to the legislation in force foreign nationals entering the territory of the Russian Federation/Republic of Belarus must register in the local registration office of the Ministry of the Interior at the point of destination within 3 working days upon arrival or within 1 day in case of stay at a hotel or other organization rendering accommodation services.</p> <p>5. Please keep your part "B" of the Migration Card during the period of your stay in the territory of the Russian Federation/Republic of Belarus and submit it to the Border Control Officer while passing departure passport control procedure.</p>

Оборотная сторона части "Б"

Регистрация и изменение срока временного пребывания в Российской Федерации/Республике Беларусь/Registration marks and changes in duration of temporary stay in the Russian Federation/Republic of Belarus
<p>Регистрация и изменение срока временного пребывания в Российской Федерации/Республике Беларусь/Registration marks and changes in duration of temporary stay in the Russian Federation/Republic of Belarus</p>

Линия разрыва

Приложение 4

В дополнении к исследованию «Коррупция в сфере миграции» был проведен мониторинг центров помощи мигрантам. Всего было проанализировано порядка 25 сайтов организаций (тех, которые выдаются первыми по запросу “помощь мигрантам” или “центр помощи мигрантам”), предлагающих услуги для оформления иностранным гражданином различных документов на территории России. Все оформленные документы, по данным этих организациях, оформляются в строгом соответствии с законодательством РФ.

Все организации, предоставляющие помощь мигрантам, можно условно разделить на следующие категории:

- организации, оказывающие платные услуги.
- юридические фирмы, предлагающие консультации по широкому спектру вопросов
- организации, аккумулирующие в себе полезные ссылки, номера телефонов, перечни организаций, которые могут понадобиться мигранту и т.п.

Стоимость предлагаемых услуг.

Цена оформления патента на работу в Москве «под ключ» в проанализированных организациях колеблется от 2900 рублей (во время действия скидок) до 23000 рублей. Патент на работу в МО – от 8 тысяч рублей до 30 тысяч рублей.

Так же можно выделить 2 варианта помощи в оформлении патента:

- «под ключ»: с полным сопровождением (доставка до ММЦ «Сахарово», помощь в оформлении документов, подача документов без задержек и очередей, сдача экзаменов)
- минимальный: экспертиза документов (от 3-4 т.р)

Стоимость сдачи экзаменов для сертификата о знании русского языка, истории РФ и основ законодательства РФ в среднем стоит 5000 р.

Полис ДМС от 2-4 т.р. Медицинская книжка от 1500 до 3000 рублей.

Самыми дорогими являются услуги по оформлению гражданства, снятию запрета на въезд в РФ и по оформлению временного проживания. На некоторых сайтах прописан весь механизм оформления от и до. Так оформление гражданства РФ стоит от 180 тысяч рублей. (Лишь в одной организации обозначена цена 17500 рублей, которая объясняется скидками (регистралкин.рф)).

Стоимость снятия запрета на въезд в РФ варьируется от 25 тысяч рублей до 150 тысяч рублей.

Стоимость разрешения на временное проживание – от 17500 р до 200000 рублей.

На всех просмотренных сайтах организаций делается упор на действие специалистов только в сфере действующего в стране законодательства, а также на различные скидки и все, что может заманить клиента.

Как утверждает все организации, документы, получаемые на выходе мигрантом, официальные.

На одном из сайтов подобных организаций опубликована информация о том, что именно этот центр является единственным аккредитованным филиалом Многофункционального Миграционного Центра в Сахарово (<http://migrant-rf.ru>). Но никаких документов, подтверждающих аккредитацию, ни на сайте, ни по запросу через email найти не удалось. В случае с запросом по электронной почте письмо осталось без ответа.

Что касается связи с данными центрами посредством электронной почты, то на данный момент не было получено ни одного ответа на поставленные вопросы о возможности получения патента на работу, стоимости услуг ит. п.

Эргономичность сайтов.

Большинство сайтов достаточно просты. Зачастую на главной странице представлены предлагаемые услуги (либо ссылка на то, как найти перечень), полезные ссылки (ссылка на законодательство (например, <http://www.mos-migrant.ru/law>) , информация об изменениях в законодательстве, образцы документов, “памятки мигранта” , порядок подачи различных документов, основания аннулирования патента итп), преимущества использования именно этой организации (скидки, видео с очередями и давкой при самостоятельной подаче документов, информация о бесплатной первичной юридической консультации и т.п.), контакты со схемами проезда (зачастую офисы находятся недалеко от метро и достаточно близко к центру Москвы).

Так же некоторые организации указывают только свою цену, т.е. без указания стоимости государственных пошлин и т.п. (они указываются либо в отдельном поле, либо «под звездочкой»).

Соответственно, суммы, указанные в прайсах, не всегда являются конечными.

Наличие достаточного количества подобных центров помощи мигрантам позволяет говорить о существовании рынка данных услуг.

Приложение 5

Результаты мониторинга сайта ФМС

Особый интерес представляют следующие документы нормативно-правовой базы по противодействию коррупции, представленной на сайте⁷⁴:

- 1) Типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы Федерального государственного органа, закрепляющее в третьем пункте документа основные задачи подразделения, а именно: профилактика коррупционных и иных правонарушений в федеральном государственном органе, а также обеспечение деятельности федерального государственного органа по соблюдению государственными служащими запретов, ограничений, обязательств и правил служебного поведения. В пункте 4 дан полный список функций подразделения, с которыми можно ознакомиться по ссылке: http://www.fms.gov.ru/about/corruption/npa/tp_podrazd.pdf. Так, среди функций указаны: соблюдение исполнения федеральными государственными служащими обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами (далее - требования к служебному поведению); оказание федеральным государственным служащим консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике требований к служебному поведению и общих принципов служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885, а также с уведомлением представителя нанимателя, органов прокуратуры Российской Федерации и иных федеральных государственных органов о фактах совершения федеральными государственными служащими коррупционных и иных правонарушений, непредставления ими сведений либо представления недостоверных или неполных сведений о доходах,

⁷⁴ <http://www.fms.gov.ru/about/corruption/npa/index.php>

об имуществе и обязательствах имущественного характера; организация правового просвещения федеральных государственных служащих; проведение служебных проверок; подготовка в соответствии со своей компетенцией проектов нормативных правовых актов о противодействии коррупции; взаимодействие с правоохранительными органами в установленной сфере деятельности.

- 2) 3 статья Федерального закона о противодействии коррупции в 7 пункте закрепляет за государством необходимость сотрудничества с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами⁷⁵.

На сайте ФМС также представлен доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 год и плановый период 2015 - 2017 годов, где под задачей № 5.3 значится «работа по внедрению стандартов, принципов и механизмов системы Открытое правительство в деятельности ФМС России». В рамках этой работы разработана Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, которая утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р. К основным механизмам открытости в Концепции отнесены: работа с референтными группами; принятие планов до 2018 года, публичных деклараций целей и задач на каждый год; публикация информации о работе ведомства; публичная отчетность; независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг; обеспечение понятности; работа с открытыми данными; взаимодействие с общественными советами; взаимодействие со СМИ; работа с обращениями граждан, организаций и общественных объединений⁷⁶.

Работа ФМС по противодействию коррупции предусматривает также и привлечение общественных объединений и граждан в целях помощи в разработке и принятии решений ФМС России. Оказание помощи со стороны общественных объединений и граждан может осуществляться в форме:

⁷⁵ http://www.fms.gov.ru/about/corruption/npa/273_fz.pdf

⁷⁶ http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/b26/doklad_2014_naplan2015_2017.pdf

- обращения граждан;
- фидбека в открытых данных;
- фидбека в контактах;
- комментирования плана и результатов деятельности ФМС⁷⁷.

На сайте имеется реестр открытых данных, доступных для скачивания⁷⁸. Следует комментарий органов ФМС: «Размещение открытых государственных данных позволит повысить прозрачность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, что соответствует требованиям общества, движению к реализации в России концепций «открытого правительства» и «электронной демократии»⁷⁹.

Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года № 1065 Федеральная миграционная служба была расширена - на ее базе был создан отдел по работе с персоналом, профилактике коррупционных и иных правонарушений, на который были возложены задачи по обеспечению и осуществлению в пределах своей компетенции функций в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений, обеспечению деятельности по соблюдению государственными служащими запретов, ограничений, обязательств и требований к служебному поведению⁸⁰.

Примечание: На сайте также выставлен список экспертов, аналитиков и общественных активистов, привлекаемых для обсуждения решений и инициатив, вырабатываемых ФМС России в целях реализации системы Открытое правительство⁸¹. Некоторые из них работают в Высшей школе экономики, и у нас есть возможность связаться с ними (например, с Денисенко Михаилом Борисовичем)

⁷⁷ <http://www.fms.gov.ru/about/openservice/2441/>

⁷⁸ <http://www.fms.gov.ru/opendata/>

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ <http://www.fms.gov.ru/about/corruption/>

⁸¹ <http://www.fms.gov.ru/about/openservice/86617/>

Подозрения вызывает наличие в списке Курдюмова Николая Викторовича (Председателя совета Международного альянса «Трудовая миграция»), так как проекты альянса являются устаревшими, на сайте постоянно обновляется лишь раздел «Новости». Некоторые ссылки оказываются пустыми, информации по ним нет (так, в разделе «Законодательство», рубрика «Практика регулирования трудовой деятельности иностранных граждан», все ссылки оказываются пустыми)⁸².

На сайте ФМС можно ознакомиться с отчетом по экспертному сопровождению и общественному обсуждению реализации Плана деятельности ФМС России на 2013-2018 годы за первое полугодие 2015 года⁸³.

Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (7 статья) (С результатами отчета о выполнении поставленных задач можно ознакомиться в документе Проект доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов (I-III разделы)⁸⁴).

⁸² <http://ialm.ru/pages/law.html>

⁸³ http://www.fms.gov.ru/upload/about-statistics-plans/otchet_ekspert_1polgod_2015.pdf

⁸⁴ <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/plans/details/43645/5/>