

УДК 325:34

**БАРЬЕРЫ ОБЩЕНИЯ МИГРАНТОВ И
ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Е.Н. Роготнева, Н.Е. Якубик

Томский политехнический университет
E-mail: erogotneva@rambler.ru, nadyakubik@mail.ru

Роготнева Елена Николаевна, доцент кафедры социологии, психологии и права Института социально-гуманитарных технологий ТПУ.

E-mail: erogotneva@rambler.ru
Область научных интересов: социальный институт образования, границы образовательных систем, деформации ролей субъектов образования, социальные процессы в российском обществе.

Якубик Надежда Евгеньевна, студентка Института социально-гуманитарных технологий ТПУ.

E-mail: nadyakubik@mail.ru
Область научных интересов: взаимоотношения общества и представителей органов власти, делопроизводство, административное управление.

В статье анализируются причины барьеров, возникающих во взаимоотношениях иностранных граждан и сотрудников ФМС России. Основными факторами, влияющими на рост нелегальной миграции, названы недобросовестность работодателей, ограничение квот на привлечение иностранной рабочей силы, плохое владение русским языком, интересы теневого рынка, а также пробелы в нормативно-правовой базе миграционной политики страны. Отдельное внимание уделяется отсутствию единых правил заполнения унифицированных форм заявлений, что затягивает процесс получения статуса легального мигранта. Преодоление указанных барьеров возможно только после установления причинно-следственной связи и устранения причин.

Ключевые слова:

Федеральная миграционная служба, мигранты, барьеры общения, унифицированные формы, гражданство, нелегальная миграция.

В сентябре в докладе департамента ООН по экономическим и социальным вопросам было отмечено, что Россия занимает второе место в мире после США по числу мигрантов. Эксперты организации насчитали в стране 11 млн приезжих [1. С. 29]. Федеральная миграционная служба (ФМС) согласилась с такой оценкой. По данным ведомства, на сегодняшний день на территории России находится 11,2 млн мигрантов. Из них разрешение на работу оформили только 1,5 млн человек, а разрешение на временное проживание или вид на жительство имеют только 720 тыс. человек.

Возникает резонный вопрос: почему иностранные граждане нарушают законодательство и рискуют быть депортированными на родину? Причин несколько: во-первых, трудно найти работодателя, у которого есть разрешение на привлечение иностранцев; во-вторых, квоты на иностранных рабочих из ближнего зарубежья часто заканчиваются уже в начале весны. По мнению авторов Концепции государственной миграционной политики, существующая система квотирования является основной причиной «миграционного беспредела», поскольку создает базу для коррупции [2]. Третья причина роста нелегальной миграции связана с тем, что большинство документов мигрант должен заполнять на русском языке, а около 90 % приезжих его не знают. Они просто не могут прочитать объявления на стендах, чтобы понять, куда нужно идти за разрешением на работу и какие документы для этого требуется оформить.

В такой ситуации на «помощь» мигрантам приходят фирмы-посредники, которые за довольно внушительные деньги берутся уладить все бумажные вопросы. Стоимость оформления разрешения на работу колеблется от 20 до 30 тыс. рублей в зависимости от региона, патент стоит немного дешевле – около 15 тыс. рублей. Если же обращаться напрямую в ФМС, то разрешение на работу обойдется в 4 тыс. рублей, а патент – в одну тысячу рублей. Об этом на круглом столе, посвященном правовой защите мигрантов, рассказала председатель правления Общества содействия защите прав мигрантов Ирина Зисман [3].

Но даже у сотрудников консалтинговых фирм отношения с ФМС складываются далеко не гладко. Дело в том, что простого знания русского языка недостаточно для того, чтобы за-

полнить унифицированные формы Федеральной миграционной службы. Практически каждый второй мигрант возвращает документы на доработку, так как отсутствие четких инструкций по заполнению форм документов позволяет сотрудникам ведомства в одностороннем порядке решать, каким шрифтом, в какой последовательности и в каком регистре должны быть вписаны личные данные иностранного гражданина.

Приведем наглядный пример. Любое обращение граждан в ФМС или ее структурные подразделения сопровождается заполнением унифицированных форм, бланки которых можно свободно скачать на сайте ФМС России. Ни в тексте заявления, ни на сайте не указано, что заявления должны быть напечатаны с двух сторон и не более 4 страниц. Неудивительно, что многие приходят по два и более раз с одним заявлением. Для тех же, кто не имеет возможности скачать и распечатать формы бланков, ведомство обязано предоставить печатный экземпляр заявления. Однако на практике это требование чаще всего не выполняется. Сотрудники УФМС России по Томской области поясняют, что в начале года в каждый отдел выдают определенное количество бланков, которые они должны «растянуть» на целый год. Каждый месяц УФМС России по Томской области выкладывает в свободный доступ несколько экземпляров бланков. Получается лотерея, в которой шанс выиграть невелик. Как правило, выкладывается не более 10 бланков в месяц. Для сравнения приведем данные статистики по итогам служебной деятельности УФМС России по Томской области: за первые девять месяцев 2013 года гражданство Российской Федерации получило 405 человек, из них 314 взрослых и 91 ребенок [5].

Таким образом, очевидно, что бланков не хватает. К тому же в заявлении много вопросов, на каждый из которых нужно дать развернутый ответ, и предложение получается длинным. В распечатанных бланках места для ответов оставлено мало (обычно 1–2 строчки): приходится мельчить, смещать текст, дописывая его сбоку, и тем самым портить бланк. Становится очевидным, что ведомство сознательно создает препятствия при оформлении гражданства или разрешения на работу иностранными гражданами. Когда приходит время сдавать заявление инспектору ФМС на проверку (причем заявление нельзя подавать в одном экземпляре, обязательно в двух), то мигранты узнают, что у них неразборчивый почерк, поэтому в таком виде заявление не принимается и нужно переписать оба экземпляра заново.

И здесь мы сталкиваемся с первыми двумя барьерами: первый связан с несовершенством нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность ФМС, а второй, как это часто бывает, – человеческий фактор.

Для того чтобы разобраться в причинах возникновения названных барьеров, необходимо провести нормативно-правовой анализ действующего законодательства в сфере миграционной политики. В качестве примера возьмем оформление гражданства. Деятельность миграционной службы по выдаче гражданства регламентируется следующими документами: Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325. На главном сайте ФМС России в разделе «Гражданство Российской Федерации» размещена следующая информация: «Соответствующие конкретным основаниям приобретения российского гражданства формы бланков заявлений, правила и порядок их оформления, подачи и рассмотрения, а также перечни прилагаемых к ним документов, установлены “Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации”» [4]. В Приложении № 1 к Положению о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации приведены образцы заполнения заявлений, но они носят рекомендательный характер. Поэтому отсутствие единообразия в заполнении заявлений приводит к разногласиям между чиновниками и мигрантами.

Более того, образцы заполнения документов касаются только заявления на получение гражданства, а для получения вида на жительство или разрешения на временное проживание таких образцов нет. Это подтверждает тот факт, что нормативно-правовая база ФМС РФ нуждается в доработке.

Суть такого барьера, как человеческий фактор, в том, что сотрудники ФМС при приеме документов от мигрантов руководствуются личными предпочтениями и симпатиями. Чаще всего они рассчитывают на правовую неграмотность иностранных граждан. В ряде случаев инспекторы специально корректируют «ошибки» в документе, заставляют многократно исправ-

лять формулировки, при том что изменение предложения не меняет смысла. А все потому, что инспектор хочет сформулировать данную фразу именно так и не иначе. Тем самым процесс принятия документов затягивается, и временная регистрация человека заканчивается. Он вынужден выехать за пределы России. Справедливости ради стоит отметить, что законодательно не установлены требования по заполнению бланков документов для получения гражданства. В заявлении о получении гражданства РФ есть пометка о том, что заявление заполняется от руки или с использованием технических средств, без сокращений, аббревиатур и прочерков. Ответы на вопросы должны быть исчерпывающими. На этом рекомендации заканчиваются.

В бланках есть подстрочный текст, где написано, что должно быть указано в данной графе без указаний на конкретные формулировки. Именно на этом месте и возводится такой барьер, как человеческий фактор. Право инспектора самостоятельно решать, как именно должно быть сформулировано предложение, на сегодняшний день не ограничено ни одним правовым актом или типовой инструкцией, что является благодатной почвой для коррупции. Мигранты, проживающие в России долгое время, говорят, что еще десять лет назад многие проблемы можно было решить, подарив инспектору ФМС хороший коньяк или шампанское и коробку конфет. Сегодня все изменилось, и запросы сотрудников ФМС тоже изменились. Теперь простым презентом уже ничего не решить. Так чиновники этих ведомств наживаются на мигрантах.

Третий барьер – это плохое знание русского языка. С 1 декабря 2012 года вступил в силу закон, который обязывает мигрантов подтверждать знание русского языка. Для оформления разрешения на работу в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания иностранный гражданин должен владеть русским языком на уровне не ниже базового уровня. На сегодняшний день при российских вузах и зарубежных образовательных учреждениях действуют более 160 центров, имеющих право на проведение тестирования на знание русского языка иностранных граждан. Но проблема в том, что мигрантам, которые приехали в Россию на заработки, очень трудно найти информацию об этих центрах. Найти информацию через сеть Интернет возможно, но проблематично, так как мигранты чаще всего не имеют в Российской Федерации доступа во всемирную сеть.

Хотелось бы отметить, что мне с трудом удалось найти в Интернете информацию о данных центрах в городе Томске. Я выяснила, что один находится в Томском государственном университете, а второй – в Томском государственном педагогическом университете. Отсутствие рекламы в отделениях УФМС г. Томска и малая информированность населения говорит о незаинтересованности самих центров в проведении обучения трудящихся мигрантов.

Иностранные граждане, обращавшиеся с заявлением о получении гражданства, подтверждают, что вопросы и задания тестирования настолько сложны, что самостоятельно сдать экзамен после обучения в центре практически невозможно. Для большинства мигрантов остается единственный выход – купить сертификат. Это во многом определяет высокую степень коррумпированности центров тестирования.

Евгений Бобров, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, руководитель постоянной комиссии по миграционной политике, считает, что главная проблема в России не в том, что мы не можем выявить нелегальных мигрантов, а в том, что у нас мало механизмов их легализации: «крайне трудно мигранту самому, без посредников, получить разрешение на работу, на временное проживание, зарегистрироваться». Препятствий на пути получения легальных документов масса, считает эксперт. «Я не знаю, чем в наших условиях может обернуться такая плата за информирование о нелегальной миграции, – говорит Юлия Флоринская, старший научный сотрудник лаборатории миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. – Всё и так известно, но нет воли власти нормализовать ситуацию. Слишком много людей заинтересованы в неопределенности, чтобы правоприменительная практика противоречила законодательству, как то сейчас происходит». Иными словами, у нас имеются резервы для наведения порядка и без платы за информацию [5].

Перечисленные барьеры во взаимоотношениях мигрантов и ФМС России рождают спрос на «черном рынке помощников». В каждом регионе есть люди, которые, пользуясь личным знакомством с сотрудниками ФМС, предлагают мигрантам получить гражданство РФ «без проблем». За внушительную плату все стадии получения гражданства можно пройти не за во-

семь лет (если человек идет на общих основаниях), а за год. Мигранты, которые сидят в очередях отделов ФМС, подтверждают, что ежедневно на их глазах без очереди проходят в кабинет специалистов посетители (обычно из числа бывших мигрантов) с большими папками бумаг. Стоит ли говорить о том, что время ожидания в очереди еще более затягивается.

В данной статье мы констатируем, что существуют явные проблемы во взаимодействии ФМС России и трудовых мигрантов. Поскольку посредником такого взаимодействия выступает документ, то повышение степени доступности формы и содержания документа является на сегодня актуальной задачей. Большинство перечисленных проблем требует тщательного изучения и анализа существующей практики заполнения текста документа, что упускается из виду. Основные усилия законодателей направлены на совершенствование Федерального закона, регулирующего деятельность трудовых мигрантов на территории РФ.

На сегодняшний день можно обозначить ряд причин возникновения барьеров во взаимоотношениях ФМС и мигрантов. Это несовершенство миграционного законодательства, коррумпированность сотрудников ФМС, формализм центров тестирования русского языка для трудовых мигрантов, некомпетентность государственных служащих, политический фактор и недобросовестность работодателей.

Написание данной статьи было бы бессмысленным, если бы мы не попытались предложить пути преодоления названных барьеров. На данном этапе исследования решения носят рекомендательный характер, поскольку требуют дополнительной оценки с точки зрения их реализуемости в условиях современной России.

В первую очередь необходимо проанализировать бланки заявлений на предмет соответствия требованиям действующего миграционного законодательства. Далее нужно определить разделы заявлений, в которых иностранные граждане чаще всего допускают ошибки. Это позволит отредактировать бланки таким образом, чтобы каждый пункт имел подстрочный текст и имел однозначную трактовку.

В качестве альтернативной меры можно поручить разработать инструкцию по заполнению бланков заявлений либо сами бланки профессиональным филологам совместно с лучшими сотрудниками ФМС, которые способны предложить орфографически правильное содержание текста и формулировки фраз.

Безусловно, нужно увеличить количество пустых бланков, выкладываемых в свободный доступ для иностранных граждан в органах ФМС, для того чтобы иностранные граждане могли вручную заполнить документы без дополнительных затрат, которые неизбежны при обращении в частные организации, специализирующиеся на заполнении документов.

Что касается общения сотрудников ФМС и мигрантов, то мы предлагаем увеличить и документально закрепить в регламенте количество времени, которое инспектор ФМС должен уделять приему иностранных граждан при проверке документов и предоставлении правовой информации. Более того, необходимо проводить обучение и переобучение в рамках повышения квалификации работников ФМС. Сегодня большое внимание уделяется их профессиональной переподготовке, в то время как акцент нужно сделать на психологической и этической стороне профессиональной деятельности. Довольно часто сотрудники ФМС относятся к мигрантам как к представителям низшей касты или людям «второго сорта», что определяет характер общения с ними в процессе оформления разрешений.

Еще одна мера, которая, на наш взгляд, смогла бы помочь в решении накопившихся дисфункций, – это разработка новых форм бланков: для иностранных граждан, которые едут в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности; и отдельно для иностранных граждан, целью которых является переезд в РФ на постоянное место жительства с последующим получением гражданства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мухатаев А. Сколько в России мигрантов // Коммерсантъ Власть. – 2013. – № 37. – С. 29 – URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2284497> (дата обращения: 08.04.2014).

2. Акопян О.А. Особенности миграционной политики РФ / Национальный институт развития современной идеологии. Москва. 2010. – URL: <http://www.nirsi.ru/129> (дата обращения: 28.03.2014).
3. Сами мы неуместные / К. Бахарев, Д. Воронина, Ю. Генъ и др. // Российская газета. – Федеральный выпуск № 6209 от 17 октября 2013 г. – URL: <http://www.rg.ru/2013/10/17/migr.html> (дата обращения: 23.11.2013).
4. Официальный сайт Федеральной миграционной службы Российской Федерации. – URL: <http://www.fms.gov.ru/documents/grazhdanstvo> (дата обращения: 08.11.2013).
5. Официальный сайт УФМС по Томской области. – URL: <http://ufms.tomsk.gov.ru> (дата обращения: 10.02.2014).

Поступила 08.05.2014 г.