

УДК 331.5

**ГОРОШИНА АННА СЕРГЕЕВНА,
ХОРЕВА ЛЮБОВЬ ВИКТОРОВНА**

УСЛУГИ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ В ОРГАНИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА И РИСКИ, С ЭТИМ СВЯЗАННЫЕ

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена система предоставления государственных услуг по постановке иностранных граждан на миграционный учет в системе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, описан алгоритм предоставления данных услуг, регламентируемый нормативными актами Российской Федерации, выделены основные риски в сфере миграции и риски передачи данной услуги многофункциональным центрам, предложены направления по оптимизации процессов миграционного учета и регулирования.

Ключевые слова: трудовая миграция; услуга по постановке на миграционный учёт; риски, связанные с миграцией

**GOROSHINA A. S.,
KHOREVA L. V.**

SERVICES OF MULTIFUNCTIONAL CENTERS IN ORGANIZING MIGRATION ACCOUNTING AND RISKS RELATED TO THIS

ABSTRACT

The article considers the system of providing public services by applying for migration registration in the system of multifunctional centers for the provision of state and municipal services, describes the algorithm for the provision of these services regulated by regulatory acts of the Russian Federation, identifies the main risks in the field of migration and the risks of transferring this service to multifunctional centers, directions for optimizing the processes of migration accounting and regulation are proposed.

Keywords: labor migration; migration registration service; risks associated with migration

Санкт-Петербург является одним из лидеров по числу принимаемых иностранных граждан среди российских регионов. Прежде всего это обусловлено социально-экономической привлекательностью, наличием культурного потенциала и толерантностью жителей. В настоящее время в соответствии с федеральным законодательством иностранные граждане прибывают в Российскую Федерацию с использованием визового режима, либо без него, если существуют соответствующие договоры между государствами [1; 2]. В то же время, миграционный учет осуществляется в отношении всех иностранных граждан, прибывающих на территорию Российской Федерации, независимо от срока и оснований для пребывания. Постановка иностранных граждан на миграционный учет

относится к компетенции Главного управления по вопросам миграции ГУ МВД России (МВД).

По данным МВД в 2018 г. на миграционный учет в стране было поставлено 17 764,5 тыс. чел. (табл. 1). Для сравнения в 2017 г. на миграционный учет было поставлено 15 710,2 тыс. чел., что на 11,5 % меньше, чем за аналогичный период 2018 г. [18].

Таблица 1

Численность иностранных граждан в регионах РФ в разрезе Федеральных округов (ФО) с наибольшей численностью мигрантов, 2018 г. [18]

Регионы РФ	Численность мигрантов, тыс. чел.
Центральный ФО, в том числе:	6 712,0
Москва	3 486,8
Московская область	1 626,0

Регионы РФ	Численность мигрантов, тыс. чел.
Северо-Западный ФО, в том числе:	3 825,0
г. Санкт-Петербург и Ленинградская область	3 300,4
Приволжский ФО	1 623,8
Сибирский ФО	1 563,6
Южный ФО	1 539,4
Уральский ФО	1 142,3
Дальневосточный ФО	1 025,8
Северо-Кавказский ФО	332,6

Сегодня работа с мигрантами является одной из функций Многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). В этой связи важным является рассмотрение этапов участия МФЦ в предоставлении данной услуги и разработка мероприятий по оптимизации и совершенствованию бизнес-процессов по ее оказанию, а также оценка и предотвращение рисков и угроз, возможных на различных этапах технологического цикла предоставления услуги.

Начало участию МФЦ в предоставлении услуг иностранным гражданам по постановке на миграционный учёт было положено с 01.11.2014 г., после вступления в силу постановления Правительства РФ о «Постановка иностранных граждан и лиц без гражданства на учет по месту пребывания» [5]. Предоставление указанной услуги до этого находилось сугубо в ведении Федеральной миграционной службы России (ФМС России). В 2014 г. МФЦ в соответствии с соглашением о взаимодействии и административным регламентом предоставления услуги становится одним из участников по приему уведомлений о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания наравне с ФМС России и организациями федеральной почтовой связи [3].

Следует учитывать, что с момента наделяния правом МФЦ участвовать в предоставлении услуги по постановке на миграционный учет происходят значимые изменения в федеральном законодательстве, регулирующие ее особенности. Из наиболее существенных изменений следует отразить следующие: с 2015 г. иностранные граждане, въехавшие на территорию РФ с целью работы, имеют право осуществлять трудовую деятельность только

на основании патента (так называемая «трудо-вая миграция»), а также происходит упразднение системы ежегодного квотирования трудовых мигрантов на территории РФ, существовавшая многие годы. Регионы наделяются правом самостоятельно определять наиболее востребованные специальности для привлечения иностранных работников; организации, которым делегируется право на выдачу патентов в регионе; форму патента и др. вопросы регулирования потока трудовых мигрантов [11].

В рамках работы с мигрантами уточняются и полномочия МФЦ, вносится изменение в название услуги, которое обозначается как: «Осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации (в части приема уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания и проставления отметки о приеме уведомления)» [5]. Дополнительно, с июня 2016 г. упраздняется ФМС России с передачей полномочий в МВД [6]. В результате таких организационных изменений МФЦ становится практически единственной структурой, куда уведомления могут быть поданы принимающей стороной на безвозмездной основе. В Санкт-Петербурге, начиная с 2015 г., количество поданных в МФЦ уведомлений постоянно растёт. Согласно статистическим данным Санкт-Петербургского ГКУ «МФЦ» самый большой прирост обращений происходит с момента упразднения ФМС России, всего с 27.04.2015 г.¹ по 30.09.2019 г. в МФЦ было принято 2 845,9 тыс. уведомлений.

Суть услуги постановки иностранного гражданина на миграционный учет состоит в подаче уведомления о его прибытии принимающим юридическим или физическим лицом. В уведомлении о прибытии указывается срок, в течение которого иностранный гражданин может легально находиться на территории РФ. Кроме этого, основанием для пребывания иностранного гражданина в стране является патент или разрешение на работу. Срок нахождения иностранного гражд-

1 Дата начала предоставления услуги в структурных подразделениях СПб ГКУ «МФЦ» на основании соглашения о взаимодействии с ФМС России. Реестр соглашений о взаимодействии с органами государственной власти, организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг. URL: <https://gu.spb.ru/mfc/about/>.

данина, прибывшего на территорию Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, ограничен 90 днями или сроком действия патента на работу. Патент выдается на 1 год, а срок его действия зависит от срока, на который иностранным гражданином произведен авансовый налоговый платеж (минимум – один месяц). Учитывая, что зачастую патенты оплачиваются иностранными гражданами на минимальный срок и далее продлеваются, принимающая сторона ежемесячно подает уведомление о прибытии в МФЦ. Цена патента на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2019 г. с учетом регионального коэффициента-дефлятора составляет 3,8 тыс. руб. [16] (или 45,6 тыс. руб. в год). Дополнительно следует учитывать стоимость оформления самого патента [8]. Также для получения патента иностранному гражданину требуется пройти медицинское освидетельствование, оформить полис добровольного медицинского страхования, сдать экзамен по русскому языку, экзамен по истории России и основам законодательства РФ, пройти процедуру дактилоскопирования и сделать фотографии. В среднем цена всех этих услуг составляет более 25 тыс. руб. для одного гражданина. При этом посреднические услуги могут достигать 45 тыс. руб. и более. В результате суммарная цена всех услуг для иностранного гражданина становится чрезмерно высокой. С учетом того, что достаточно велики риски отсутствия постоянной работы во время действия патента, присутствует риск заболеваний с учетом изменения климатических условий, особенности труда и проживания (например, на стройке) и др., то формируется устойчивое стремление у многих трудовых мигрантов нелегального пребывания на территории России и ухода в теневой сегмент экономики. По оценкам СМИ за 2018 г. в бюджет Санкт-Петербурга поступило около 7,3 млрд руб. от выдачи патентов на работу иностранным гражданам, но при этом в городской бюджет могло бы поступать до 15 млрд руб. ежегодно, если бы все мигранты регулярно получали патенты и оплачивали их [14]. Данные оценки являются весьма условными, тем не менее, сумма поступлений могла бы быть гораздо больше при должном регулировании миграционных процессов на федеральном уровне.

В марте 2019 г. в Правила осуществления миграционного учета внесены изменения, в соответствии с которыми расширен перечень случаев, в которых можно обратиться в МФЦ для получения услуги [4]. Так в МФЦ с момента внесения изменений в соглашение о взаимодействии могут быть поданы:

- уведомление о прибытии иностранных граждан-трудящихся государств-членов ЕАЭС и членов его семей (Беларусь, Армения, Казахстан, Киргизия). Ранее прием документов для постановки на миграционный учет данной категории иностранных граждан осуществлялся только в подразделениях МВД;
- уведомление об убытии иностранного гражданина из места пребывания;
- уведомление о постановки на учет по месту пребывания несовершеннолетнего иностранного гражданина в возрасте до 1 года, родившегося на территории РФ и не выезжавшего за её пределы;
- заявление об изменении сведений об иностранном гражданине [4].

Сложившаяся практика организации предоставления услуги связана с вероятностью возникновения следующих рисков для МФЦ и граждан.

1. *Риск непропорционального роста числа обращений в МФЦ для подачи уведомлений о прибытии.* Как уже было указано выше, начиная с 2015 г. постоянно растёт число таких уведомлений. В результате растёт время ожидания для подачи и получения документов, превышающее установленный для МФЦ норматив в 15 минут [7]. В некоторых МФЦ количество подаваемых уведомлений достигает 50 % от количества всех обращений за государственными услугами. Тем самым формируются дополнительные причины для недовольства работой МФЦ со стороны населения. Так, представитель принимающей стороны может принести одновременно большое количество уведомлений вместе с необходимыми документами (до 150 уведомлений), что зачастую дезорганизует работу МФЦ и затрудняет доступ к получению государственных услуг для других категорий посетителей, которым приходится либо тратить время в ожидании, либо пользоваться услугами других МФЦ и тратить время на поездку в другие пункты.

2. *Риски, связанные с невозможностью проверки работниками МФЦ достоверности сведений в уведомлениях о прибытии.* При приеме уведомления о прибытии работник МФЦ не имеет возможности проверить достоверность сведений, указанных в документе (из-за отсутствия технической возможности доступа в государственную информационную систему миграционного учета (ГИСМУ) и/или из-за отсутствия должных полномочий). В случае если в распоряжении правоохранительных органов, прокуратуры находится информация о правонарушениях в области миграционного законодательства в отношении принимающей стороны или отдельного иностранного гражданина, сведения, указанные в уведомлениях, считаются ложными и не подлежат внесению в ГИСМУ. Соответственно на руках у иностранного гражданина находится отрывная часть уведомления с отметкой о постановке на миграционный учет, но фактически, на миграционный учет он может быть не поставлен. Часто такая информация публикуется в средствах массовой информации [10; 12]. Однако работник МФЦ не может оперативно проверить достоверность внесённых в уведомление сведений.

Если уведомление о прибытии подается в отношении иностранного гражданина, получившего патент, то необходимо предоставить и копии платежных документов, подтверждающих оплату патента. Обращаясь в МФЦ, «недобросовестная» принимающая сторона может подделать копии платежных документов, но проверить платеж и отказать в приеме уведомлений такой принимающей стороне работник МФЦ не вправе. Это создаёт не только риски искажения информации, но и формирует экономические риски (бюджет города недополучает доходы от продажи патентов трудовым мигрантам). Причем, сведения о недобросовестных юридических лицах, которые могут выступать принимающей стороной, находятся в свободном доступе в сети Интернет [13], и это могло бы стать основанием для привлечения их к ответственности, но такие практики пока не применяются.

3. *Риски недостаточной социально-культурной адаптации иностранных граждан на территория принимающего региона.* Учитывая высокий уровень миграции в Санкт-Петербурге, невозможно достичь обеспечения полностью приемлемого уровня социальной и культурной адаптации

иностранцев граждан в Российской Федерации и предотвращение нелегальной трудовой миграции, ликвидацию рынка посреднических услуг и др. негативных процессов, связанных с нелегальной миграцией. Теневой рынок экономики в данной сфере по самым скромным подсчетам только на территории Санкт-Петербурга достигает 6 млрд руб. ежегодно [15]. Со стороны МВД также осуществляются мероприятия по усилению контроля за нелегальной миграцией. На основании информации официального сайта МВД с 10.06.2019 г. в МФЦ Санкт-Петербурга упорядочивается прием уведомлений от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [17]. Данные мероприятия лишь на время способствовали улучшению ситуации, но привели к массовой подаче уведомлений физическими лицами: количество обращений заявителей-физических лиц в сентябре 2019 г. выросло в 2,7 раза по сравнению с сентябрём 2018 г.

Кроме вышеуказанных рисков можно выделить следующие угрозы от расширения миграционных процессов в регионе: повышение уровня нелегальной миграции, и связанной с ней, преступности; рост теневой экономики; потери бюджета (депортация, неуплата налогов, оказание медицинской помощи лицам, не имеющим полиса ОМС, угроза распространения инфекций и др.); рост коррупционной составляющей в системе миграционного учета; террористическая угроза, нарастание националистических настроений, формирование базы для политического и религиозного экстремизма и т.д. [9].

В целях оптимизации процессов миграционного регулирования и предоставления соответствующих услуг мы считаем целесообразным предложить следующие решения:

- обеспечение единого механизма учета при пересечении границы каждым иностранным гражданином, прибывающим на территорию РФ;
- создание облачной федеральной информационной системы учета с разграничением и обеспечением доступа к информации по необходимым уровням полномочий каждого из участников, принимающих решения;
- формирование системы автоматического продления миграционного статуса при оплате иностранным гражданином ежеме-

сячного авансового налогового платежа. Данный механизм по сути уже разработан с использованием QR-кода [13], требуется создание алгоритма его повсеместного внедрения;

- расширение возможности заполнения принимающей стороной уведомлений в электронном виде, а при проверке достоверности сведений поступления в адрес принимающей стороны – возможность отметки в электронном виде о постановки на миграционный учет с заверением электронной подписью должностного лица МВД;
- снижение стоимости оформления разрешительных документов документации для иностранного гражданина, что позволит минимизировать случаи использования теневых схем постановки на миграционный учет.

В заключении отметим еще раз, что проблема нелегальной трудовой миграции стоит весьма остро не только на территории Санкт-Петербурга, но и в целом в России и во многих странах мира. По нашему мнению, передача услуги миграционного учета в ведение МФЦ создало ряд необоснованных сложностей и рисков, которые могут быть нивелированы путём возвращения данной функции специализированным центрам, которые будут обладать всем спектром необходимой информации и полномочий.

Понимая, что в современной экономике трудовая миграция является объектным процессом, сопровождающимся не только рисками, но и безусловными выгодами по заполнению ниш на рынке труда, которые не востребованы местным населением (прежде всего – это сфера обслуживания, строительство, клининг, уход за пожилыми людьми с ограниченными возможностями и прочие социально значимые сферы деятельности), поэтому важно попытаться максимально изменить баланс рисков и выгод от миграции в пользу последних, что должно стать стратегической целью глобальной политики устойчивости.

Список литературы

1. Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

2. Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

3. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 г. № 10 «Об установлении размера платы за услуги организаций федеральной почтовой связи по приему уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания на территории Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/190498/paragraph/1:0>

4. Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/con>

5. Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/55172242/#ixzz64Du1Jzjx>

6. Указ Президента РФ от 05.04.2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/>

7. Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70170942/>

8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10.03.2015 г. № 256 «Об уполномоченной организации, участвующей в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/22923408/>

9. Александрова, Е.Н., Портнова, Н.А. Нелегальная миграция как угроза экономической безопасности России // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. – 2016. – №15. – С. 121-125.
10. В МФЦ иностранец нелегально ставил земляков на миграционный учёт в Петербурге. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://78.ru/news/2018-09-10/>
11. Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации. Бишкек: ОО «РЦП», 2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://migrussia.ru/images/Edinyj-doklad-final.pdf>
12. За регистрацию десятков мигрантов петербуржцу грозит уголовное дело. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sanktpeterburg.bezformata.com>
13. Мигранты смогут оплачивать патенты через QR-коды // Российская газета. 2019. 03 октября. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2019/10/03/reg-szfo/migranty-v-peterburgesmogut-oplachivat-patenty-cherez-qr-kody.html>
14. Нелегальных мигрантов в Петербурге хотят победить банковскими терминалами [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.fontanka.ru/2019/06/06/133/>
15. План «Перехват». К кому перешла часть бизнеса Михальченко по монетизации «посреднических услуг» мигрантам // Деловой Петербург. 2019. 25 апреля. URL: https://www.dp.ru/a/2019/04/24/Plan_Perehvat
15. Портал MIGRANTMEDIA.RU. В 2019 году сумма авансовых платежей НДФЛ по патенту на работу изменится. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://migrantmedia.ru/v-2019-godu-summa-avansovykh-platezhey-ndfl-po-patentu-na-rabotu-izmenitsya-skolko-platit-za-patent-2019/>
16. Портал ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Об изменении режима приема уведомлений о постановке на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://78.mvd.rf/news/voprosy-migratsii-/item/17170235/>
17. Федерация мигрантов России подготовила обзор по показателям миграционной ситуации в Российской Федерации за 2018 год // Мигранты сегодня. – 2019. – № 24. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fmr-online.ru/wp-content/uploads/2019/04/gazeta-migranty-segodnya-24.pdf>

*Статья поступила в редакцию 24 октября 2019 г.
Принята к публикации 10 декабря 2019 г.*