

Пять лет Главному управлению по вопросам миграции МВД России

В апреле 2016 года была упразднена Федеральная миграционная служба России (далее – ФМС России). Ее функции отошли Главному управлению по вопросам миграции в составе Министерства Внутренних Дел России (далее – ГУВМ МВД России). К пятилетнему «юбилею» этого управления Комитет «Гражданское содействие» решил подготовить небольшой обзор о том, как с тех пор изменилась миграционная служба.

Содержание обзора

- Хронология
- Численность сотрудников и их квалификация
- Взаимодействие с НКО, гражданским и научным сообществом
- Антирекорды института убежища
- Рекорды статистики приема в российское гражданство
- Информирование и работа с обращениями граждан
- Заключение

Для удобства знакомства с нашим обзором сразу же представляем две обобщающие обзорные таблицы, в которых проводится сравнение по некоторым показателям ФМС России в период ее самостоятельности (с 2012 по 2016 год) и ГУВМ МВД России

	ФМС России (с 2012 по 2016 год)	ГУВМ МВД России
Численность сотрудников		
Приблизительная оценка численности сотрудников	Около 40 тысяч	Около 25-30 тысяч
Информирование граждан		
Собственный сайт	Да	Нет (раздел на базе портала МВД)
Единый формат представления информации в Интернете для территориальных подразделений	Нет	Нет
Английская версия страницы в Интернете	Да, но совсем небольшая	Нет
Публичные отчеты о деятельности и расходовании бюджетных средств	Да	Нет
Общая миграционная статистика	Да	Да
Статистика об институте убежища	Да	Нет
Работа с обращениями граждан		
Возможность подачи заявления через интернет	Да	Да
Единый call-центр	Да	Нет
Горячие линии региональных подразделений	Да	Да, с оговорками
Взаимодействие со СМИ		
Собственные СМИ	Да	Нет
Собственный пресс-центр	Да	Нет
Взаимодействие с НКО, гражданским и научным сообществом		
Собственный общественный совет	Да	Нет
Научный совет	Да	Нет

Таблица 1. Сравнение ФМС России и ГУВМ МВД России по некоторым показателям

Институт убежища¹			
		ФМС России (за пятилетний период с 2012 по 2016 год включительно)	ГУВМ России (за пятилетний период с 2016 по 2020 год включительно)
Смогли обратиться за статусом беженца	Всего (чел):	12496	2591
	• из них граждан Украины	6368	526
	• из них, не считая граждан Украины	6128	2065
Получили статус беженца	Всего (чел):	539	153
	• из них граждан Украины	358	94
	• из них, не считая граждан Украины	181	59
Смогли обратиться за статусом временного убежища	Всего (чел):	448172	60910
	• из них граждан Украины	437569	51711
	• из них, не считая граждан Украины	10603	9199
Получили статус временного убежища	Всего (чел):	423913	49935
	• из них граждан Украины	417675	46535
	• из них, не считая граждан Украины	6238	3400
Состояло в среднем на учете со статусом беженца	Всего (чел):	711	522
	• из них граждан Украины	140	120
	• из них, не считая граждан Украины	571	402
Состояло в среднем на учете с временным убежищем	Всего (чел):	156465	98484
	• из них граждан Украины	153747	96620
	• из них, не считая граждан Украины	2718	1864
Прием в российское гражданство			
Иностранные граждане и лица без гражданства, которые получили российские паспорта	Всего (тыс. чел):	864,4	1946,8
	• из них граждан Украины	218,7	977,9
	• из них, не считая граждан Украины	645,7	968,9

Таблица 2 Сравнение ФМС России и ГУВМ МВД России по некоторым статистическим показателям, касающимся института убежища и принятия в российское гражданство

¹ В этой таблице данные за 2016 год отнесены как к ФМС России, так и к ГУВМ МВД России, что сделано с целью сравнения в обоих случаях показателей за пятилетний период. Такое отнесение обосновано, так как упразднение ФМС России произошло в апреле 2016 года, а затем некоторое время был «переходное время».

Хронология

1992 год

В июне 1992 года при Министерстве труда и занятости населения РФ была создана Федеральная миграционная служба России (Указ Президента РФ № 626 от 14.06.1992 «О Федеральной миграционной службе России; Постановление Правительства РФ № 740 от 22.09.1992 «Вопросы Федеральной миграционной службы России»)

1993 год

В феврале 1993 года принят Федеральный закон «О беженцах», большая часть по его реализации была возложена на ФМС России

1997 год

В Федеральный закон «О беженцах» добавлена Статья 12 «Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища»

2000 год

Упразднение ФМС России и передача ее функций Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ (Постановление Правительства РФ № 740 от 30.09.2000 «Об утверждении положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации», Постановление Правительства РФ № 561 от 26.07.2000 «Вопросы Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации»)

2001 год

Упразднение Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики с передачей его функций МВД России (Указ Президента РФ № 1230 от 16.10.2001)

2002 год

Возрождение ФМС в рамках МВД России, новая структура получает название ФМС МВД (Указ Президента РФ № 232 от 23.02.2002 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»)

2004 год

ФМС МВД переименовывается в ФМС России и выводится из состава МВД, хотя продолжает быть ему подведомственной. ФМС России также переданы функции паспортно-визовой службы МВД (Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Указ Президента Российской Федерации № 928 от 19.07.2004 «Вопросы Федеральной миграционной службы»)

2012 год

В середине 2012 года ФМС России выходит из под юрисдикции МВД России и начинает напрямую подчиняться Правительству РФ. Это дает возможность ФМС России самой разрабатывать миграционную политику (Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», Постановление Правительства РФ № 711 от 13.07.2012 «О вопросах Федеральной миграционной службы»)

2016 год

6-го апреля 2016 года с неясной формулировкой «В целях совершенствования государственного управления в сфере миграции» (см. Указ № 156 от 05.04.2016 здесь: [>>>](#)) упраздняется ФМС России, а ее функции передаются в образованное на базе МВД России Главное управление по вопросам миграции (ГУВМ МВД РФ)

Численность сотрудников и их квалификация

В июле 2015 года глава ФМС России К.О. Ромодановский заявил о сокращении сотрудников его ведомства с 40-42 до 36-38 тысяч (см. здесь: [>>](#)). Сразу после упразднения ФМС России первый начальник новообразованного ГУВМ МВД России О.Е. Кириллова рассказала о сокращении сотрудников миграционной службы еще на 30%, т.е. где-то до 28-30 тыс. человек (см. здесь: [>>](#)). При этом в 2016 году по сравнению с 2015 годом численность сотрудников МВД увеличилась на 10% (65 тыс. человек) и достигла 720 тыс. человек (см. здесь: [>>](#)). Даже если учесть, что МВД РФ поглотила ФМС России (с числом сотрудников после сокращения в районе 30 тыс. человек) и ФСКН России (с числом сотрудников около 30-35 тыс. человек), то и это не объясняет резкого роста сотрудников МВД России. Надо еще учесть, что того же 6 апреля 2016 года, когда были упразднены ФМС и ФСКН, была создана Росгвардия, основу которой составили подразделения, входившие до этого в МВД России. Иными словами, пока МВД России в целом росло, миграционное ведомство резко сокращалось.

Самостоятельное существование ФМС России, начавшееся в середине 2012 года, не продлилось и четырех лет; только-только там начали отказываться от понимания своей работы как преимущественно борьбы с нелегальной миграцией, а также осознавать гуманитарные, культурные, социальные, экономические аспекты миграции, только-только в ней начали укореняться практики по внутреннему карьерному росту и специализации, как это ведомство было упразднено, а его функции вернулись к МВД России. Это привело к тому, что миграция опять стала рассматриваться почти исключительно через призму борьбы с нелегальной миграцией, а руководящие должности в управлениях, занимающихся миграционными вопросами, в некоторых случаях стали занимать сотрудники полиции без опыта работы в миграционной сфере.

Так, например, в крупном УВМ ГУ МВД России по Московской области все руководящие позиции занимают люди без опыта работы в миграционной сфере. Начальник, А.В. Шахов, до того как стать сразу заместителем, а через год и руководителем этого подразделения, работал в подразделениях по экономической безопасности. Оба его заместителя, до того как заняли эти важные посты, также не имели ни образования, ни опыта работы по миграционным направлениям: А.В. Дьяконов был оперуполномоченным по борьбе с организованной преступностью и по особо важным делам, С.В. Носов был участковым, а потом занимался кадровой работой (см. здесь: [>>](#)).

Начальник УВМ ГУ МВД России по Воронежской области, С.П. Червонцев, до своего назначения на текущую позицию был руководителем отдела делопроизводства.

Начальник УВМ ГУ МВД России по Курской области, О.И. Казак, начинал в ДПС, затем работал в ГИБДД и отделе по борьбе с экономическими преступлениями, а перед назначением на руководящую позицию в миграционном управлении был начальником полиции ОМВД России по Курскому району (см. здесь: [>>](#))

Начальник УВМ УМВД России по Курганской области, А.А. Юркин, работал кинологом, командиром взвода ППСМ, начальником Инспекции и заместителем начальника штаба этого же УМВД.

Этот перечисление можно было бы продолжать.

Разумеется, ряд руководящих кадров работали до этого в ФМС России (например, руководитель УВМ УМВД России по Белгородской области, Т.В. Волкова, начальник УВМ УМВД России по Мурманской области, Б.А. Макаревич, начальник УВМ УМВД России по Орловской области, Н.П. Балашова, начальник УВМ ГУ МВД России по Челябинской области, С.В. Селивестрова и ряд других).

Этим мы, разумеется, не даем оценку тому, как справляется или не справляется со своими обязанностями тот или иной сотрудник МВД России. Опыт работы в миграционной сфере, на наш взгляд, крайне желательный (хотя и не достаточный) элемент для хорошей работы на ответственных должностях в миграционной службе. То, что такой опыт для руководящих и ответственных позиций в управлениях по вопросам миграции МВД России явно не обязателен, демонстрирует, что действующий в МВД России подход к миграционным вопросам характеризуется отсутствием осознания миграции как особого многостороннего и сложного явления, для правильного воздействия на которое требуются специальные навыки.

Надо также отметить, что подавляющее большинство региональных управлений по вопросам миграции на своих страничках в интернете не предоставляют информацию о руководителях, за исключением их ФИО и званий. Крайне редко можно встретить что-то похожее на биографию, содержащую информацию о полученном образовании и предыдущий опыт. Это затрагивает вопрос качества информирования, которое предоставляет МВД России.

Взаимодействие с НКО, гражданским и научным сообществом

Правительственная комиссия по миграционной политике

В России существует т.н. «Правительственная комиссия по миграционной политике», организационное и техническое обеспечение которой в 2016 году было возложено на ГУВМ МВД России (см. часть 11, пункт 10 Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД России). Во времена ФМС России в состав этой комиссии наряду с чиновниками входили видные представители общественных организаций. Например, туда входили президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» (С.Р. Борисов), руководитель Комитета «Гражданское содействие» и член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации (С.А. Ганнушкина), председатель Комиссии по международным отношениям и свободе совести Общественной палаты Российской Федерации (Н.К. Сванидзе) (см. здесь: [>>>](#)). Некоторое время в Комиссию также входили председатель Исполкома Международного общественного движения «Форум переселенческих организаций» Л.И. Графова и

Ситуация резко изменилась после появления первых признаков возможного упразднения ФМС России. С 2015 года Комиссия перестала собираться, а в 2018 году был утвержден ее новый состав. Оказалось, что все члены новой Комиссии – чиновники из различных министерств и служб, а члены негосударственных организаций были из нее исключены.

Более того, если в предыдущем составе участвовали Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Председатель совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, то из нового состава даже их исключили (список участников нового состава см. здесь: [>>>](#)).

Общественный совет

При ФМС России действовал Общественный совет, куда входили сотрудники НКО и представители религиозных объединений. На базе совета проходили обсуждения широкого круга вопросов, на которые приглашались чиновники из других ведомств. Итоги заседаний, а их было от трех до шести каждый год, публиковались на официальном сайте ФМС России. В рамках Общественного совета действовали комиссии и рабочие группы по разным вопросам, связанным с миграцией. Проекты нормативных правовых актов ФМС России проходили общественную экспертизу на базе Общественного совета, результаты которой затем публиковались.

Более того, при региональных отделениях ФМС России существовали общественно-консультативные советы, куда входили предприниматели, чиновники, представители НКО видные лица религиозных объединений, ученые.

Ничего подобного при ГУВМ МВД России и его территориальных подразделениях нет. Общественный совет действует при всем МВД России, но, **во-первых**, это министерство включает в себя девять управлений, восемь департаментов, десять управлений, 13 центров, а также образовательные учреждения, т.е. это гигантский массив тем по огромному числу направлений деятельности, даже малая часть которых не может быть затронута на заседаниях совета (обычно – четыре заседания в год), **во-вторых**, в этом совете нет экспертов и представителей НКО, работающих в сфере миграции, **в-третьих**, на базе совета не созданы ни комиссия, ни рабочая группа по вопросам, связанным с миграцией.

Научный совет

При ФМС России действовал научный совет, в который входили ведущие российские исследователи миграции из МГУ им. М.В. Ломоносова, РАН, ВШЭ, РГСУ и др. Публиковался план деятельности совета и результаты прошедших заседаний (каждый год – два-три заседания)

Ничего подобного при ГУВМ МВД России в частности, ни при МВД России в целом – нет.

Антирекорды института убежища

Во время самостоятельного существования ФМС России институт убежища находился в очень печальном состоянии: был серьезно ограничен доступ к процедуре, те, кто в процедуру входили, обычно сталкивались с ее очень низким качеством, существовали серьезные препятствия при реализации права на обжалование, нарушалось право на невысылку, как и другие права беженцев (подробнее см. доклад «Россия как страна убежища» [>>>](#)). С 2012 по 2016 год было два всплеска обращений за убежищем, которые во многом наложились друг на друга. Речь идет о просьбах о статусе беженца или

временного убежища со стороны сирийцев (начиная с 2013 года) и аналогичных просьбах со стороны украинцев (начиная с 2014 года).

Статус беженца практически не предоставлялся ни сирийцам, ни украинцам. С 2012 по 2020 год только один сириец (за этот период сирийцами было подано 2 тыс. 624 ходатайства о предоставлении статуса беженца) и 419 украинца (украинцы подали 6 тыс. 621 ходатайства) смогли получить этот статус.

Со статусом временного убежища сирийцам было какое-то время попроще (2013-2014 годы), а украинцам его вообще предоставляли массово (с 2012 по 2020 годы из 566 тыс. 015 заявлений о предоставлении временного убежища, поданных в органы ФМС России и МВД России, было удовлетворено 443 тыс. 115). Но свидетельствует ли массовая выдача свидетельств о временном убежище украинцам о том, что в России хорошо функционирует институт убежища? К сожалению, нет. Тут можно повторить слова из доклада «Россия как страна убежища», опубликованным в 2015 году Комитетом «Гражданское содействие»: *«Эти люди получили убежище не потому, что у нас есть действующая система убежища, а потому что руководство страны, исходя из политических соображений, решило их принять. Система же, привыкшая к исполнению декоративных функций, с приемом украинских беженцев справиться не смогла: роль органов ФМС в основном свелась к выдаче удостоверений»* (Там же. С. 304. См. здесь: [>>](#))

После упразднения ФМС России и передачи ее функций МВД России ситуация с правами беженцев еще более ухудшилась. Одной из первых и ярких демонстраций этому стало введение в некоторых региональных подразделениях УВМ МВД России штрафов для тех иностранных граждан, которые не имели или утратили действующие миграционные документы и пытаются обратиться за убежищем. Так, эта практика, введенная в Подмоскowie в 2017 году (подробнее см. нашу заметку здесь: [>>](#)), действует до сих пор.

Плачевная ситуация с институтом убежища в России видна и по статистическим данным. Так, число обладателей статуса беженца сокращается с 2014 года, а число имеющих временное убежище, достигнув максимума в 2015 году, сократилось с тех пор в 20 раз.



Диаграмма 1. Число лиц, имевших статус временного убежища или беженца в Российской Федерации на конец указанного периода (согласно данным ФМС России и МВД РФ)

Конечно, число имеющих временное убежище во многом сокращалась в силу того, что в 2015 году свыше 98% из них были украинцами, многие из которых с тех пор получили российское гражданство. Но проблема в том, что, даже если не считать имеющих временное убежище с украинскими паспортами, то и в этом случае наблюдается непрерывное сокращение тех, у кого есть этот статус, с 2014 года. В частности, например, это связано с тем, что с 2016 года власти стали реже выдавать и продлевать временное убежище для сирийцев.

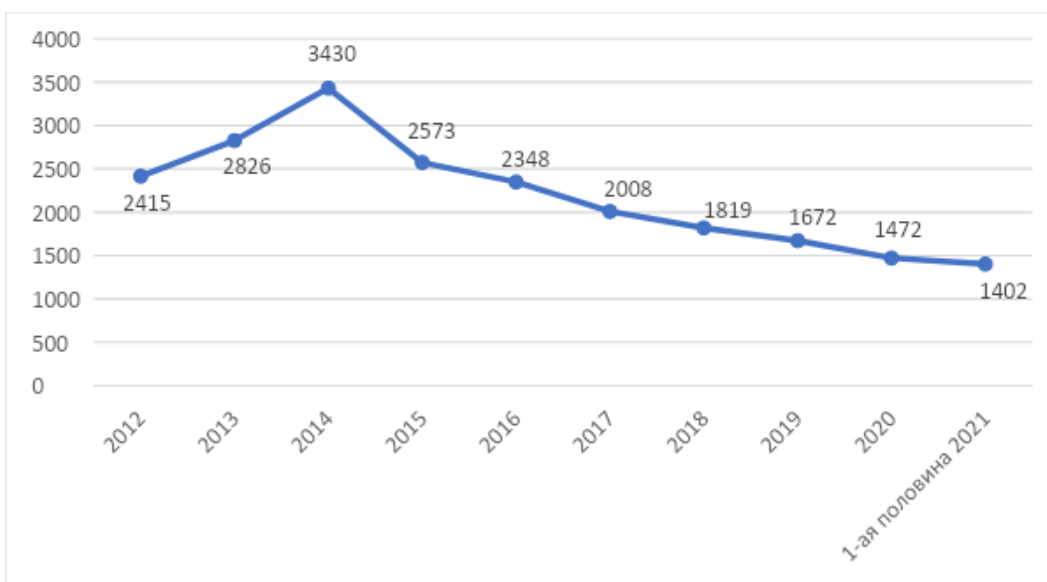


Диаграмма 2. Число лиц, имевших статус временного убежища в Российской Федерации на конец указанного периода, не учитывая данные по гражданам Украины (согласно данным ФМС России и МВД РФ)

Если же обратиться к статистике, сколько человек смогли и сколько получили статус беженца, то и здесь с 2016 года наблюдается резкое сокращение, хотя и тогда мы думали, что куда уж меньше?



Диаграмма 3. Число тех, кому удалось обратиться с ходатайством о предоставлении статуса беженца, а также тех, кто получил статус беженца в Российской Федерации на конец года (согласно данным ФМС России и МВД РФ)

Для тех, кто плохо знаком реалиями «института убежища» в России, хочется подчеркнуть, что здесь не ошибка, речь действительно идет о том, что, например, за весь 2020 год статус беженца был предоставлен не 28 тысячам человек, а именно 28 лицам, обратившимся за статусом беженца. Всего же статус беженца в течение пяти лет (с 2016 по 2020 год включительно) был предоставлен лишь в 153 случаях! При этом лишь в 59 случаях из этих 153 статус беженца был предоставлен не украинцам, а представителям другим стран! Для сравнения, в течение самостоятельности ФМС России (2012 по 2016 год включительно) статус беженца был предоставлен в 539 случаях и из них 181 раз не украинцам.



Диаграмма 4. Число тех, кому удалось обратиться с ходатайством о предоставлении статуса беженца, а также тех, кто получил статус беженца в Российской Федерации на конец года, не учитывая граждан Украины (согласно данным ФМС России и МВД РФ)

Печально выглядит и статистика по тем, кому был предоставлен статус временного убежища, если не считать граждан Украины. Бросается в глаза, что в 2020 году, несмотря на пандемию и некоторый рост числа тех, кто смог подать заявления, число тех, кто статус временное убежище получил, было минимальным за указанный период.



Диаграмма 5. Число тех, кому удалось обратиться с заявлением о предоставлении временного убежища и , а также тех, кто получил этот статус в России на конец года, не учитывая граждан Украины (согласно данным ФМС России и МВД РФ)

Рекорды приема в российское гражданство

В отношении беженцев в ГУВМ МВД России действовала установка по сведению числа официально признанных беженцев к минимуму посредством фактически прекращения

предоставления этого статуса. Иначе обстоит дело с российским гражданством. В 2019 году в МВД России поступил сигнал о предоставлении в упрощенном порядке гражданства почти всем желающим из Украины. Это, как и в случае с массовым предоставлением временного убежища украинцам органами ФМС России, продемонстрировало, что государственные миграционные ведомства способны мобилизовываться и усиленно работать, когда распоряжение поступает сверху. Так, в 2019 году число принятых в гражданство органами МВД России возросло почти в два раза, а в 2020 году достигло 656,4 тыс. человек. Это рекорд за всю историю Российской Федерации.

Большая часть принятых в российское гражданство с 2016 по 2020 год включительно составили граждане Украины: из 1 млн. 947 тысяч человек 978 тысяч – украинцы.

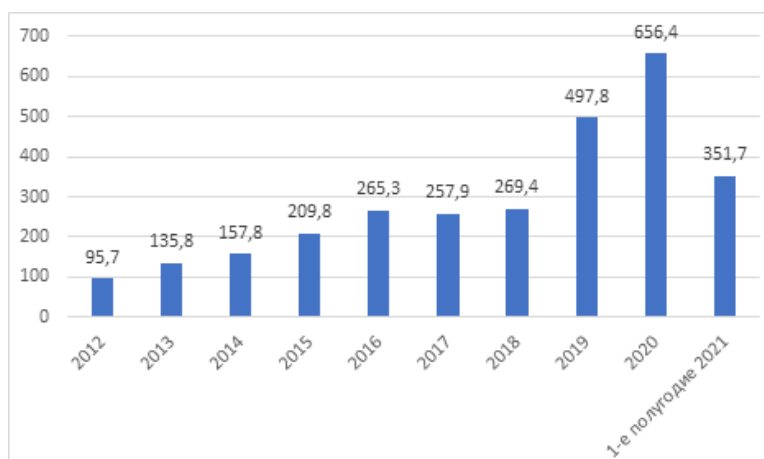


Диаграмма 6. Число иностранных граждан и лиц без гражданства (тыс. человек), получивших российское гражданство, не считая массовой выдачи паспортов в Крыму (согласно статистике ФМС России и ГУВМ МВД РФ)

Обращает на себя внимание, что в 2019 и 2020 годах почти 50% всех новых российских паспортов формально было выдано в Ростовской области.

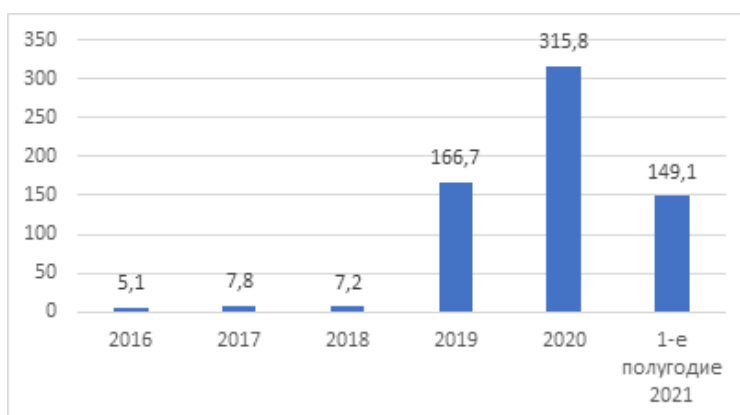


Диаграмма 7. Число иностранных граждан и лиц без гражданства (тыс. человек), получивших российское гражданство в Ростовской области (согласно статистике ГУВМ МВД РФ)

Это указывает на то, что большой процент от общего числа людей, принятых в российское гражданство в 2019-2021 годах, приходится на граждан Украины из Донецкой и Луганских областей.

Информирование и работа с обращениями граждан

После возвращения миграционной службы в состав МВД России качество информирования, а также объем предоставляемых данных, касающихся миграции, резко снизились. Так, на официальном сайте исчезли многие разделы, перестал функционировать единый call-центр, закончили свое существование собственные периодические издания, функции отдельного пресс-центра были растворены в общем пресс-центре МВД России, перестала публиковаться статистика об институте убежища, ухудшился формат предоставления информации. Единственный плюс, который удалось найти, это начало публикации поквартальной статистики, в которой отражается ряд данных, не публиковавшихся систематически в последние годы ФМС России (сколько иностранных граждан и лиц без гражданства, а также граждане каких стран встали на миграционный учет, сколько человек оформили визы, получили РВП и ВНЖ, были приняты в российское гражданство).

Остановимся на всем этом более подробно.

Исчезновение важных разделов

По сравнению с ФМС России на официальном сайте ГУВМ МВД России просто исчезли важнейшие разделы:

- отчеты о деятельности;
- планы о дальнейшей деятельности;
- сведения о расходовании бюджетных средств;
- информация о кадровом обеспечении, где были бы представлены кадровые назначения, информация о планах по профессиональной переподготовке и повышению квалификации;
- английская версия сайта (на английской версии сайта ГУВМ МВД России в информации о ГУВМ МВД России присутствует только название и почтовый адрес, см. здесь: [>>>](#)).

Работа с обращениями граждан

В ГУВМ МВД России исчез Центр телефонного обслуживания граждан и организаций ФМС России, который существовал наряду с телефонами территориальных органов, и куда можно было, в частности «Обратиться с жалобой на действия (бездействие) должностных лиц ФМС России и ее территориальных органов», а также: «Сообщить информацию о конкретных фактах коррупции среди сотрудников ФМС России или ее территориальных органов». На сайте ГУВМ МВД России указан лишь почтовый адрес главного управления, а за информацией предлагается обращаться по телефонам территориальных подразделений. При этом, например, на сайте УВМ МВД России по Москве указан телефон «горячей» линии единой справочной службы мэрии Москвы, а не самого управления.

Собственные издания и работа со СМИ

ФМС России имела свои периодические издания. Это была газета «Ваше право. Миграция» (Номер свидетельства, ЭЛ № ФС 77 – 38157), которая выходила два раза в

месяц. А также ежемесячный журнал «Земляки» (приложение к журналу «Социальная защита»).

У ФМС России был собственный пресс-центр с отдельным разделом на сайте, где публиковалась различная информация для СМИ: от выступлений сотрудников миграционной службы и фотоотчетов до анонсов мероприятий, организуемых ФМС России или при ее участии. Помимо этого пресс-служба была у каждого регионального ФМС России.

У ГУВМ МВД России отсутствует собственный пресс-центр, а информация о миграции, публикуемая единым пресс-центром МВД России крайне ограничена; так, например, на официальной странице ГУВМ МВД России есть лишь лента новостей без каких-либо рубрик.

Информация об институте убежища

На официальном сайте ГУВМ МВД России перестала публиковаться статистика, связанная с институтом убежища, хотя до этого она была в открытом доступе на странице ФМС России.

Что касается описания правил и процедуры предоставления убежища, то и у ФМС России она была скудная и неадаптированная для лучшего понимания (написана преимущественно расплывчатым канцелярским языком с объемными выдержками из нормативных правовых актов, без объяснения, как они работают на практике). С образованием ГУВМ МВД России ситуация не изменилась. Так, единственная информация об институте убежища на официальном сайте ГУВМ МВД России содержится в подразделе «государственные услуги в сфере миграции» (см. здесь: [>>>](#)), в котором есть два подраздела:

«Признание беженцем и предоставление временного убежища в РФ» (см. здесь: [>>>](#))

«Оформление и выдача беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации» (см. здесь: [>>>](#))

Эти два подраздела содержат минимум информации и доступны исключительно на русском языке.

Формат предоставления информации на официальных страницах в Интернете

Сравнивая формат и дизайн официального сайта ФМС России, каким он был в марте 2016 года, а также раздел ГУВМ МВД России (начало октября 2021 года), сразу бросается в глаза существенная разница. Можно это проиллюстрировать на примере главных страничек. Очевидно, что страничка ГУВМ МВД России представляет собой не только не шаг вперед по сравнению с сайтом пятилетней давности, а резкий регресс по всем ключевым пунктам.

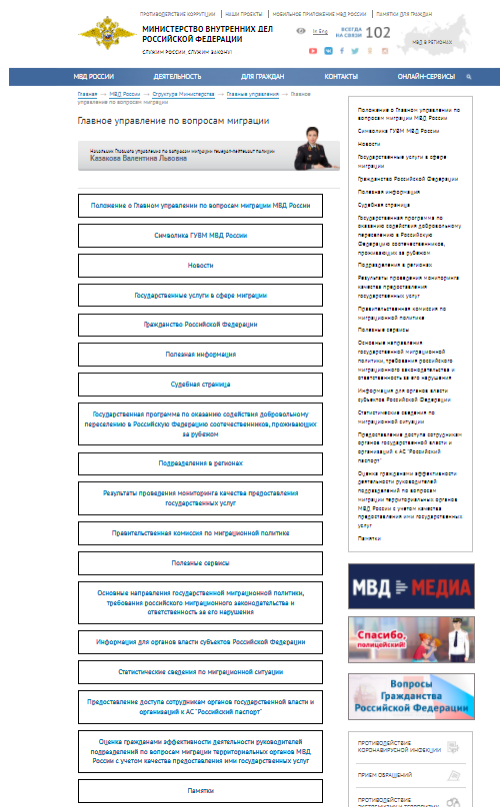


Иллюстрация 1. Главная официальная страничка ФМС России по состоянию на март 2016 года и аналогичная страничка ГУВМ МВД России по состоянию на начало октября 2021 года.

Так, **дизайн** сайта МВД России, на базе которого расположена страничка ГУВМ, давно устарел. Сайт ФМС России имел понятную и четкую **структуру**, а у странички ГУВМ МВД России ее совсем нет; на ней просто опубликованы вперемешку и длинным списком разные разделы. Более того, этот список с необъяснимыми целями еще и полностью дублируется справа!

Очевидно, что разработчики сайта ФМС России пытались подавать информацию, ориентируясь на пользователя, будь это заявители ФМС из числа иностранных граждан, российских граждан, либо представители СМИ. На такой подход указывают закладки «иностранным гражданам» и «российским гражданам», выделенный и бросающийся в глаза раздел «обратиться в ФМС России», новостная панель, где сотрудник СМИ сразу может увидеть главные новости и новостную ленту.

Чтобы найти необходимую информацию (при том, что ее стало гораздо меньше), на странице ГУВМ МВД России надо читать все подряд, а тот, кто отвечает за формат и размещение информации, очевидно не задавался целью, чтобы сделать навигацию по страничкам и поиск информации даже минимально удобным. Вероятно, задача была лишь в том, чтобы на страничке формально присутствовала информация по некоторым пунктам, поэтому какую-то информацию опубликовали, но не позаботились ни о ее качестве, ни о легкости ее нахождения.

Информирование в разделах региональных подразделений

Официальные сайты региональных отделов ФМС России характеризовало отсутствие единого стандарта представления информации, и эту же особенность унаследовали интернет-странички региональных подразделений ГУВМ МВД России. Но основные характеристики последних относятся к первым примерно так же, как страничка ГУВМ МВД России к основному сайту ФМС России.

Все странички региональных Управлений по вопросам миграции МВД России (далее – УВМ МВД России) расположены на единой платформе сайта МВД России. Кроме того, эти странички – подразделы интернет страниц соответствующих региональных управлений МВД России. Страницы УВМ МВД повторяют пороки странички ГУВМ МВД России, среди которых: крайне устаревший дизайн, хаотичное предоставление информации, отсутствие ориентации на интернет-пользователя.

Вот несколько примеров:

На главной страничке УВМ МВД России по Калужской области кроме контактов подразделений, а также ссылок на «Новое в законе об основах туристской деятельности в Российской Федерации» нет никакой иной информации (см. здесь: [>>>](#)). Оказывается, что основная информация, касающаяся миграционного регулирования, расположена в разделе «Государственные услуги» (см. здесь: [>>>](#)). Еще хуже обстоит дело на страничках УВМ МВД России по Архангельской области (см. здесь: [>>>](#)), УВМ ГУ МВД России по Волгоградской области (см. здесь: [>>>](#)) и УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю (см. здесь: [>>>](#)), так как на них даже нет прямых видимых ссылок на «Государственные услуги», где расположена основная информация (см. здесь: [>>>](#), здесь: [>>>](#) и здесь: [>>>](#)).

На страничках большинства подразделений УВМ МВД России удивляет вопиющая неопрятность представления информации. Например, на сайтах УВМ МВД России по Костромской области (см. здесь: [>>>](#)) и УВМ МВД России по Смоленской области (см. здесь: [>>>](#)) представлены ссылки на основные направления деятельности и вопросы, по которым они ведут работу. Но это сделано в виде очень длинных и неструктурированных списков (22 и 25 наименования), которые, как и на основной страничке ГУВМ МВД России, еще и дублируются справа. Страничка крупнейшего УВМ ГУ МВД России, а именно по городе Москве, оформлена в неудобном, можно даже сказать издевательском для пользователя виде (см. здесь: [>>>](#)). С ней соревнуются главные странички УВМ УМВД России по Тюменской области (см. здесь: [>>>](#)) и УВМ МВД России по Республике Алтай (здесь: [>>>](#)), на которых почти нет никаких разделов, а контактная информация представлена в виде длиннющих, безобразных и неудобных табличек.

Бросаются в глаза и некоторые названия разделов. Так, например, на главной страничке УВМ УМВД России по Орловской области друг за другом идут такие разделы: «Государственные услуги в сфере миграции», «Государственные услуги в сфере миграции по принципу “одного окна”», «Государственные услуги в сфере миграции в электронном виде» (см. здесь: [>>>](#)). Что такое принцип «одного окна»? Почему это не входит в «Государственные услуги в сфере миграции»? Зачем три раздела вместо одного, который бы включал подразделы? На странице УВМ УМВД России по Липецкой области в перечне имеется раздел с лаконичным названием «Важно» (Для кого? Почему?). В этом разделе длинным списком представлены ссылки на информацию, которая больше чем на 95% уже устарела, а следовательно, не важна для подавляющего большинства посетителей. Более

того, эта устаревшая информация скрывается за ссылками, которые однотипно озаглавлены «УВМ УМВД России по Липецкой области информирует» или «Управление по вопросам миграции УМВД России по Липецкой области информирует»; о чем речь внутри, можно понять только открыв их (см. здесь: >>)

В целом устаревшая информация – большой недостаток многих страничек региональных управлений по вопросам миграции. Так, например, на главной страничке УВМ МВД по Республике Коми, ярким цветом выделено: «В 2020 году распределение квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание будет осуществляться межведомственной комиссией» (см. здесь: >>). При том, что с окончания 2020 года и на момент написания этого обзора прошло уже девять месяцев.

Вопиющая небрежность и редкая обновляемость информации порождает и такие казусы, как на страничке УВМ УМВД России по Ивановской области. В целом это управление решило вывесить в Интернете очень небольшой объем информации, даже если сравнивать с другими управлениями. При этом на главной страничке зачем-то расположена целая вкладка с обширным описанием «*Экстрадиции гражданина Польши, находящегося в международном розыске*», которая к тому же состоялась аж осенью 2020 года (см. здесь: >>). Что это такое? Сотрудники этого управления до сих пор этим гордятся, или эта новость случайно там оказалась?

Перечень нелепостей, небрежностей, дефектов и казусов, которые встречаются на страничках управлений по вопросам миграции, можно было бы продолжать очень долго.

Редкие территориальные подразделения пробуют проявлять творческий подход к своим страничкам. Так, например, на страничке УВМ МВД России по Рязанской области есть раздел, который называется «*Прямая речь*» руководителей структурных подразделений», где сотрудники миграционной службы объясняют те или иные миграционные правила (см. здесь: >>). На страничках УВМ МВД России по Республике Адыгея и УВМ ГУ МВД России по Саратовской области есть графики загруженности структурных подразделений. К сожалению, там нет даты публикации сведений, по которой можно было судить об актуальности информации (см. здесь: >> и здесь: >>). УВМ УМВД России по Астраханской области на главной страничке поместило видео, где заместитель этого управления в одноминутном ролике рассказывает об удобстве портала «госуслуг». А на страничке УВМ МВД России по Ярославской области есть раздел «*ВИКТОРИНА на знание основ законодательства о гражданстве Российской Федерации*». Викторина, к сожалению, содержит всего девять вопросов и оформлена очень некрасиво (см. здесь: >>)

Заключение

ФМС России имела огромную массу недостатков, включая серьезнейшие структурные и процессуальные дефекты. Комитет «Гражданское содействие» неоднократно подвергал критике работу этого ведомства. Но была по крайней мере надежда, что эту критику услышат и введут какие-то изменения к лучшему, так как это было полуоткрытое

ведомство. С переходом функций ФМС России в ГУВМ МВД России даже такая надежда исчезла.

ГУВМ МВД России уже не отдельное ведомство, а лишь часть силового министерства, которое не настроено на помощь. Это министерство, привыкшее использовать репрессивные методы для реализации своих функций. Передавать туда гуманитарный институт убежища, интеграцию и адаптацию мигрантов, проблемы трудовой миграции недопустимо и непродуктивно. По сравнению с ФМС России, ГУВМ МВД России снизило требования к квалификации своих сотрудников, прекратило систематические взаимодействия с гражданским обществом, НКО, научным сообществом, религиозными объединениями и независимыми экспертами, закрыло публичные издания, перестало публиковать отчеты, планы, часть статистики.

По многим параметрам ситуация хуже не только по сравнению с временами, когда ФМС России выделилась в отдельную структуру (2012 года), но и когда она существовала в составе МВД России (с 2004 по 2012 годы). Нынешнюю ситуацию уместнее сравнивать с периодом с 2001 по 2004 годы, когда у чиновников высших инстанций в принципе отсутствовало понимание того, что миграционные вопросы требуют качественно иного подхода, чем тот, который царствует в МВД России.

ГУВМ МВД России – закрытое и непубличное подразделение, ориентированное на репрессивный подход. Оно не заботится о своем социальном имидже, не стремится к гуманитарной помощи людям, не ориентировано на качественное и вежливое отношение к своим заявителям. Миграционные вопросы там рассматриваются преимущественно через призму борьбы с нелегальной миграцией. Единственное, на что в полной мере ориентировано эта структура МВД России – выполнение политических установок сверху. Когда от вышестоящих чиновников в ГУВМ МВД России поступило указание по массовому приему в российское гражданство украинцев из двух восточных областей Украины, то процесс был быстро налажен и паспорта получили сотни тысяч людей.