

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра административного и международного права

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В БЕЛГОРОДСКОЙ  
ОБЛАСТИ**

**Выпускная квалификационная работа**

(магистерская диссертация)

обучающегося по направлению подготовки / по специальности  
40.04.01 Юриспруденция

«Международно-правовое регулирование миграционных процессов,  
административно-правовое регулирование деятельности Федеральной  
миграционной службы России»  
группы 01001465

Чумановой Наталии Владимировны

**Научный руководитель:**

доцент кафедры административного и  
международного права Юридического  
института НИУ «БелГУ»,  
кандидат юридических наук  
**Евтушенко Владимир Иванович**

**Рецензент:**

начальник кафедры управления и  
административной деятельности ОВД  
Белгородского юридического института МВД  
России имени И.Д. Путилина,  
кандидат юридических наук  
**Катаева Ольга Владимировна**

**Белгород 2016**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ХАРАКТЕРИСТИКА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ.....	6
1.1. Теорико – методологические основы исследования.....	6
1.2. Экономическая привлекательность Белгородской области.....	7
1.3. Приграничное расположение Белгородской области.....	10
1.4. Миграционная ситуация в Белгородской области.....	11
ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ.....	16
2.1. Организация взаимодействия органов власти и правоохранительных органов в обеспечении миграционной безопасности на территории Белгородской области.....	16
2.2. Реализация Концепции миграционной политики Белгородской области до 2025 года.....	18
2.3. Областная межведомственная комиссия миграционного контроля при Губернаторе Белгородской области.....	21
2.4. Регламенты взаимодействия органов власти и правоохранительных органов по контролю за пребыванием иностранных граждан, осуществление ими трудовой деятельности на территории Белгородской области.....	25
2.5. Нормативные документы, регламентирующие порядок осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории Белгородской области.....	37
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	52
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	55

## ВВЕДЕНИЕ

Право на свободу передвижения получило международное признание более полувека назад с принятием Всеобщей декларации прав человека. Статья 13 Декларации гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства» и «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».<sup>1</sup>

С 1990-х годов правительства многих стран начали осознавать несоответствие постоянно усложняющегося характера нынешних потоков мигрантов традиционным институциональным и юридическим системам обращения с иммиграцией, в соответствии с которыми каждая категория мигрантов получала свое четкое и недвусмысленное определение. Эта озабоченность привела к переоценке международных инструментов в области миграции.

Данный процесс подстегнула и такая геополитическая катастрофа, как распад СССР, который усугубил положение русскоязычного населения, проживающего в советских республиках, привел к краху экономических, социальных и культурных связей. Миллионы людей вынуждены были поменять место постоянного жительства. Сложная социально-экономическая ситуация во многих странах СНГ создала и продолжает создавать стимулы для миграции, в связи с чем, оставаясь гражданами новых государств, люди ищут работу в других странах, и прежде всего, в Российской Федерации.

Реалии заставили полностью пересмотреть сложившуюся еще в советское время систему работы с иностранными гражданами, совершенствовать миграционное законодательство. Начиная с 2000 – х годов

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 2. М, 1997. С. 5-11

активно принимались и вносились соответствующие предложения в федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О государственной границе Российской Федерации», «О милиции (полиции)», «О полиции», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, в Кодекс об административных правонарушениях, Трудовой Кодекс Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, в том числе в ряд соглашений между Россией и странами СНГ. С 14 февраля 2003 г. введены в действие миграционные карты — документы, содержащие сведения об иностранных гражданах, въезжающих в Российскую Федерацию, а также служащие для контроля над временным пребыванием иностранных граждан в Российской Федерации.<sup>2</sup> Практически решен вопрос автоматизированного ввода миграционной карты в иммиграционную базу данных. Кроме того, начал создаваться федеральный банк данных дактилоскопической регистрации лиц, ищущих убежища в России, и мигрантов, подозреваемых в совершении преступления. По инициативе России, Совет Глав Правительств государств - участников СНГ принял решение об активизации мероприятий по созданию общей базы данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства-участники Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и обмену информацией о незаконной миграции.

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте» // Собрание законодательства РФ. 2004. №34. Ст. 3553.

Многие субъекты Российской Федерации на своем уровне принимали нормативные правовые акты, направленные на предупреждение и пресечение незаконной миграции, регулирование внешней трудовой миграции.

Таким образом, актуальность темы «Особенности правового регулирования миграционных процессов в Белгородской области» позволила сформулировать проблему исследования, которая заключается в совершенствовании существующей системы регулирования миграционных процессов в Белгородской области.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе регулирования миграционных процессов на территории Белгородской области.

Предметом диссертационного исследования является система правовых и административных мер, сложившаяся на территории Белгородской области для регулирования миграционных процессов.

Целью исследования является обоснование стратегии регулирования миграционными органами власти Белгородской области. Достижение данной цели предполагает решение следующих исследовательских задач:

- провести анализ миграционных процессов в регионе;
- провести исследование региональных правоприменительных актов в области миграции;
- разработать предложения по совершенствованию регулирования контроля за пребыванием иностранных граждан.

Гипотеза исследования заключается в предположении целесообразного формирования на региональном уровне правового регулирования миграционных процессов во взаимодействии органов власти и правоохранительных органов.

## ГЛАВА 1. ХАРАКТЕРИСТИКА БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

### 1.1. Теорико – методологические основы исследования

Теоретико – методологической основой исследования являются положения федерального законодательства Российской Федерации в сфере миграции. Крайне важное значение для раскрытия аспектов исследования особенностей правового регулирования миграционных процессов в Белгородской области имеют документы, принятые органами власти Белгородской области:

- Концепция миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Белгородской области от 02 декабря 2013 г. № 594 рп «Об утверждении Концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года»;
- Постановление Правительства Белгородской области от 01 марта 2005 г. № 33 «О создании областной межведомственной комиссии миграционного контроля»;
- Постановление Правительства Белгородской области от 05 апреля 2015 г. № 135 – пп «Об утверждении Порядка привлечения и использования иностранных работников на территории Белгородской области»;
- Регламент взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по контролю за соблюдением миграционного законодательства иностранными гражданами на территории Белгородской области;

- Регламент взаимодействия заинтересованных ведомств, органов местного самоуправления по обеспечению эффективного контроля за использованием наемного труда отдельной категории лиц в сфере жилищного строительства на территории Белгородской области.

## 1.2. Экономическая привлекательность Белгородской области

Среди субъектов Российской Федерации Белгородская область является одним из немногочисленных регионов, активно притягивающим население как соседних, так и отдельных регионов России, ближнего и дальнего зарубежья. Белгородская область – единственный за пределами столичной агломерации регион Центрального Федерального округа, в котором численность населения растет.

По сведениям Федеральной службы государственной статистики, с 1991 по 2016 г.г. численность населения Белгородской области увеличилась на 11,6% и составляет 1 млн. 550 тыс. человек.<sup>3</sup>

Белгородская область относится к регионам с относительно демографическим благополучием. Однако естественный прирост населения стал превышать смертность только с 2011 г., до этого численность населения росла за счет миграционного прироста.

По состоянию на 31 декабря 2015 года внешняя миграция составляет 83,7% (6 620 чел.)<sup>4</sup> в миграционном обороте области и оказывает непосредственное влияние на изменение численности населения.

Основным компонентом динамики численности населения в миграционной ситуации области на протяжении последних лет является

---

<sup>3</sup> Официальные статистические данные, <http://belregion.ru/author/?ID=46>.

<sup>4</sup> «Демографический ежегодник Белгородской области. 2015»: Стат.сб./ Белгородстат.– 2015 – 336 с.

обмен населением с государствами – участниками СНГ (82,5% или 6 526 чел.).

Самыми значительными донорами для области в структуре миграционного обмена со странами СНГ являются: Украина – 5 879 человек (89%), Казахстан – 226 человек (3,4%), Республика Молдова – 178 человек (2,7%), Узбекистан – 123 человека (1,9%).

В 2015 году наблюдается отток населения области в другие субъекты России (- 1 292 чел.), в частности в Московскую область – 1 240 чел., г. Москва – 1 097 чел., г. Санкт-Петербург – 466 чел., Краснодарский край – 302 чел., г. Севастополь – 207 чел.

В обмене населением со странами дальнего зарубежья сохраняется положительное миграционное сальдо. С 2011 по 2014 годы в область прибыло 449 человек (129, 102, 103, 115 граждан соответственно).

В 2015 году из стран дальнего зарубежья в область прибыло 94 человека.

Наибольшее положительное сальдо миграции сложилось в результате миграционного обмена с Грузией (19 человек), США (14 человек), Абхазией (6 человек), Афганистаном (3 человека), Польшей (2 человека), Канадой (2 человека).

Численность экономически активного населения области составила 803 тыс. человека (68,2%), в том числе занятые – 770,2 тыс. человек (65,4%), безработные – 32,8 тыс. человек (4,1%).<sup>5</sup>

Сложившаяся ситуация в Белгородской области стала следствием географического положения, развитой экономики, привлекательности для жизни и миграционной политики, проводимой органами местной исполнительной власти.

---

<sup>5</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.



В 2015 году Белгородская область по экономическим показателям и инвестиционной привлекательности вошла в I группу «Регионы – лидеры» и заняла третью строчку после Республики Татарстан и Калужской области.

Состояние экономики Белгородской области характеризуется в основном положительными тенденциями. Обеспечено увеличение промышленного и сельскохозяйственного производства, строительных работ, объема платных услуг населению, сохраняется стабильной ситуация на рынке труда.

Ежегодный объем инвестиций на развитие экономики и социальной сферы в Белгородской области в течение ряда лет превышает 120 млрд. рублей, что составляет около 1% объема инвестиций в целом по Российской Федерации. По данным Белгородстата за 2015 год объем инвестиции в основной капитал составил 146,4 млрд рублей, что в сопоставимых ценах на 13,7% больше уровня 2014 года.

В 2015 году индекс промышленного производства по сравнению с 2014 годом в сопоставимых условиях составил 104,7% (по России – 96,6%).

Аграрный сектор – одна из наиболее развитых отраслей региональной экономики Белгородской области. Всеми категориями хозяйств области в 2015 году произведено валовой продукции сельского хозяйства на сумму 218,1 млрд. рублей

Животноводство по-прежнему остается одним из приоритетов развития сельскохозяйственного производства. В области превысили показатель в тонну мясной продукции на одного жителя.

Область занимает площадь 27,1 тыс. кв. км. и состоит из 1 городского округа, 21 муниципального района, 28 городских и 287 сельских поселений. Территории муниципальных образований включают 11 городов, из них 6 - областного и 5 - районного подчинения, 19 поселков городского типа и 1573 сельских населенных пункта.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Официальные статистические данные, [https:// http://belregion.ru/author/?ID=46](https://http://belregion.ru/author/?ID=46).

### 1.3. Приграничное расположение Белгородской области

Особенностью региона является его приграничное положение. Практически одна треть границы области, 540 км., приходится на Государственную границу Российской Федерации с Республикой Украина (Луганская, Сумская и Харьковская области). На белгородском участке российско-украинской границы функционируют 14 пунктов пропуска.

Соглашением между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской границы жителями приграничных районов Российской Федерации и Украины предусмотрено открытие на территории Белгородской области 79 мест пересечения границы жителями приграничных районов Луганской, Сумской и Харьковской областей Украины. В настоящее время функционируют 4: с Харьковской областью 3 «Журавлевка – Журавлевка», «Журавлевка – Стрелечье», «Безыменно – Тимофеевка», с Сумской областью 1 «Староселье – Грабовское».<sup>7</sup>

Через Белгородскую область проходят важнейшие железнодорожные и автомобильные магистрали международного значения, соединяющие Москву с южными районами России и Украиной, в том числе федеральная автотрасса М2 «Крым» и железнодорожная магистраль Москва — Харьков — Севастополь. Транспортное сообщение между приграничными районами проходит по 500 дорогам с различными типами покрытия, многие из которых доступны для передвижения транспорта в течение всего года.

До 2014 г., кризиса на Юго – Востоке Украины, ежедневно через Белгородскую область транзитом следовали до 100 поездов международного

---

<sup>7</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины от 29 марта 2012 г.

сообщения, 10 электропоездов «Белгород - Харьков». В настоящее время, в связи с сокращением железнодорожного сообщения между Российской Федерацией и Украиной пассажиропоток иностранных граждан в Российскую Федерацию не сократился, а переместился с железнодорожных пунктов пропуска в автомобильные.

По данным автоматизированной системы аналитической отчетности ФМС России в отчетном периоде через Государственную границу проследовали 7 885,7 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства (7 042,3 тыс.; +12%), из них въехали в Российскую Федерацию 4 181,4 тыс. (3 881,9 тыс.; +7,7%), выехали – 3 704,3 тыс. (3160,4 тыс.; +17,2%). Пассажиропоток иностранных граждан через российско - украинскую границу на белгородском участке занимает третье место по Российской Федерации, уступая только числу иностранных граждан, прибывающих в страну через контрольно – пропускные пункты Московской и Ленинградской областей.<sup>8</sup>

#### 1.4. Миграционная ситуация в Белгородской области

По данным АСАО ФМС России по состоянию на 31 декабря 2015 года на территории Белгородской области сложилась следующая миграционная обстановка. В области находились 409 012 иностранных граждан, в том числе 18,2% – безусловно (74 402 иностранных граждан), условно – 81,8% (334 610 иностранных граждан).

Около 57,2% (233 824) находящихся – мужчины, из них трудоспособного возраста 81,3% (190 196).

---

<sup>8</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.

Количество граждан, прибывающих на территории области с безвизовым порядком въезда, составляет 403 962 иностранных гражданина, из них находятся условно – 332 870 человек, безусловно – 71 092 человека, с правом на работу – 53 289 человек, фактически работающие без разрешительных документов – 249 776 иностранных граждан.

С визовым порядком въезда в области находится 4 831 иностранный гражданин.

Соседство с Украиной оказывает исключительное влияние на гражданскую принадлежность иностранных граждан, пребывающих в области. Из числа находящихся, граждане Украины составляют 357 112 человек (87,3% от общего числа), из них пребывают на территории условно – 297 801, безусловно – 59 311, на долю граждан Узбекистана приходится – 3% из числа находящихся, Молдовы – 2,6%, Таджикистана – 1,6%, Азербайджана – 1,4%, Армении – 1%.

По состоянию на 01 января 2016 года проживали 16 580 иностранных граждан по разрешениям на временное проживание в Российской Федерации, из них: граждан: Украины – 13 228, Казахстана – 1 198, Молдовы – 548, Узбекистана – 500, Кыргызстана – 348, Армении – 254, Азербайджана – 200, Таджикистана – 75, Грузии – 40, Беларусь – 1, и иные страны.

По видам на жительство - 8 748 иностранных граждан, из них: граждан Украины – 4 887, Казахстана – 898, Узбекистана – 685, Молдовы – 623, Армении – 447, Кыргызстана – 286, Азербайджана – 224, Белоруссии – 125, Таджикистана – 120, Грузии – 61, и иные страны.

В 2015 г. оформлено 29 разрешений на привлечение 436 иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы. В рамках разрешений на привлечение иностранных работников оформлено 216 разрешений на работу иностранным гражданам (Турция- 182, Китай - 10, Таиланд - 8, Литва – 5, Латвия - 3, Индонезия - 3, Польша-2, Сербия - 1, Италия - 1, Франция - 1) для работы в сфере строительства и промышленного производства.

Патенты получили 10 806 иностранных граждан (АППГ - 10 540, +2,5%), в том числе 4 601 мигрант – для дальнейшего трудоустройства на предприятиях области, 6 205 мигрантов – для трудоустройства в частном секторе.

Распределение иностранных работников по гражданству в структуре выданных патентов представлено следующим образом:

- Украина- 9 124 (84%);
- Узбекистан - 941 (9%);
- Молдова - 510 (5%);
- Таджикистан - 186 (1,7%);
- другие государства СНГ – 45 (0,3%).

По данным УФНС России по Белгородской области сумма налога на доходы физических лиц от трудовой деятельности мигрантов данной категории, поступившего в региональный бюджет, составила 179 млн. 461 тыс. рублей.

От работодателей всех форм собственности поступило 13 808 уведомлений о заключении трудовых либо гражданско-правовых договоров с иностранными работниками, в числе которых осуществляют трудовую деятельность на основании:

- выданных разрешений на работу - 388 иностранных граждан;
- патентов -7 436 иностранных граждан;
- осуществляют трудовую деятельность без разрешительных документов (категории иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание, вид на жительство, временное убежище и т.п.) – 5 984.

Высшие учебные заведения, находящиеся на территории Белгородской области имеют богатый опыт международного сотрудничества в области образовательных услуг со странами дальнего и ближнего зарубежья. Мониторинг учебной миграции последних лет (пяти) показывает, что

стабильно сохраняется количество студентов из дальнего и ближнего зарубежья и в среднем составил 191 и 1 044 соответственно. А ежегодный прирост иностранных студентов как из стран дальнего, так и ближнего зарубежья, составляет 250 – 300 человек.

Из дальнего зарубежья преобладают граждане следующих стран – Китая, Анголы, Турции, Индии и Эквадор; из ближнего – Туркменистана, Казахстана, Молдовы, Узбекистана преобладающее большинство иностранных студентов из Украины. Ежегодно растет число студентов из Афганистана, Египта, Ирака, Сирии.<sup>9</sup> Для иностранных студентов наиболее привлекательными являются медицинский, экономический и строительно – инженерный факультеты.

Администрациями вузов в целях скорейшей адаптации на территории России, проводятся национальные вечера, на которых иностранные студенты демонстрируют традиции своих народов. Отношение к студентам очень терпимое, работники вуза стараются оказать им административную и социально-психологическую помощь. В целях профилактики и недопущения нарушений миграционного законодательства органами внутренних дел, миграционной службой ежеквартально с иностранными студентами проводятся встречи, где обсуждаются наиболее актуальные вопросы, такие как порядок и правила пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации и вопросы трудоустройства в период обучения.

В целях профилактики и недопущения нарушений миграционного законодательства, органами внутренних дел, миграционной службы ежеквартально с иностранными студентами проводятся встречи, где обсуждаются наиболее актуальные для иностранных студентов вопросы, такие как порядок и правила пребывания иностранных граждан на

---

<sup>9</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.

территории Российской Федерации и вопросы трудоустройства в период обучения.

## ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

### 2.1. Организация взаимодействия федеральных органов и органов исполнительной власти Белгородской области по регулированию миграционных процессов

Обеспечение миграционной безопасности в регионе требовало консолидации сил всех заинтересованных органов власти. Ведущая роль в организации работы по функционированию всех ветвей власти по регулированию миграционных потоков в область и контролю за соблюдением российского законодательства принадлежит Правительству Белгородской области во главе с Губернатором области Е.С. Савченко.

Сложившаяся в Белгородской области практика межведомственного взаимодействия направлена на реализацию Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, нацеливающей на регулирование миграционных процессов» в виде комплекса административно-правовых и социально-экономических мер, обеспечивающих реализацию гарантированных государством прав мигрантов, создание условий для их перемещения в направлениях, отвечающих текущим и перспективным потребностям страны, улучшение демографической ситуации и сохранение территориальной целостности Российской Федерации, а также целей и задач правоохранительной направленности.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (последнее посещение - 01.11.2016 г.).



Конструктивное сотрудничество с аппаратами губернатора и полномочного представителя Президента Российской Федерации в ЦФО, Правительством, Советом безопасности области и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти создало необходимые организационные, правовые, информационные и материально-технические условия для реализации на территории региона государственной миграционной политики.

Принципы взаимодействия определены соглашениями, протоколами, договорами, планами о сотрудничестве между региональными УМВД, ФСБ, ПУ ФСБ, органами местного самоуправления, управлениями: ЗАГС, занятости населения, налоговой службы, почтовой связи, службой судебных приставов, комитетом по контролю за оборотом наркотиков, государственной инспекцией труда, избирательной комиссией, военным комиссариатом и иными заинтересованными субъектами.

На эффективность работы в сфере стабилизации миграционной обстановки существенное влияние оказывают решения Правительства и органов местного самоуправления Белгородской области. Уровни и система взаимодействия с ними многогранны. Вопросы миграции рассматриваются на заседаниях Правительства области (ежемесячно), Совета безопасности (2 раза в месяц), межведомственной миграционной комиссии при Губернаторе области (ежемесячно).<sup>11</sup>

С 2012 года введено в практику рассмотрение на еженедельном суженном заседании под председательством губернатора Белгородской области Е.С. Савченко состояния миграционных процессов на территории области (проводится еженедельно) – не реже двух раз в месяц предоставляется информация о миграционной ситуации, складывающейся на территории области. Также на суженных заседаниях, с целью исключения протестных акций, социальных взрывов, проявления межнациональной розни

---

<sup>11</sup> Официальные статистические данные, [https:// http://belregion.ru/author/?ID=46](https://http://belregion.ru/author/?ID=46).

с представителями органов исполнительной власти Белгородской области обсуждаются преступления и правонарушения, совершенные иностранными гражданами либо в отношении их. Каждое происшествие рассматривается индивидуально, разбираются его причины, вырабатываются межведомственные меры, по их исключению в дальнейшем.

Стратегией регулирования миграционных процессов на территории Белгородской области стали:

- обеспечение миграционной безопасности;
- формирование региональной миграционной политики;
- определение состояние и динамики миграционной обстановки;
- комплексное использование административных, правоохранительных технологий регулирования миграционных процессов;
- образование региональной, муниципальной организационно – управленческой структуры, координирующей деятельность органов власти, заинтересованных служб, участвующих в прямом или косвенном регулировании миграционных процессов.

Регулирование миграционных процессов неразрывно связано с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной, культурной политикой в регионе.

## 2.2. Реализация Концепции миграционной политики Белгородской области до 2025 года

На основе Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, во взаимосвязи с концепцией демографического развития Белгородской области разработана Концепция миграционной политики Белгородской области до 2025 года (далее -

Концепция). Концепция стала основой для конструктивного взаимодействия всех ветвей власти области.

Как указано в самой Концепции, ее «разработка обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с перспективами экономического, социального и демографического развития области». Предполагается, что «реализации Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов».

Целями миграционной политики Белгородской области определены:

обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения области;

увеличение численности постоянного населения Белгородской области, удовлетворение потребностей демографического развития региона;

содействие обеспечению потребности экономики области в притоке квалифицированных рабочих кадров, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Для реализации этих целей необходимо реализовать задачи по:

- созданию условий и стимулов для переселения в Белгородскую область на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- разработке дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- содействие развитию внутренней миграции;
- содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;
- выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

- содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- противодействие незаконной миграции.

В связи с приграничным положением Белгородской области в Концепции актуализированы проблемы, которые наиболее очевидны в приграничных субъектах Российской Федерации, и которые фактически не разрешены до настоящего времени: «отслеживание фактического выезда иностранцев и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации», «что не позволяет своевременно отслеживать выезд иностранных и, соответственно, снимать их с миграционного учета; использование иностранными гражданами заведомо поддельных документов, а именно миграционных карт; установления личности иностранного гражданина при отсутствии у него документов, удостоверяющих личность».<sup>12</sup>

В 2015 году завершился первый этап (2013 – 2015 г.г.) реализации Концепции, который, в первую очередь, характеризуется значительным обновлением нормативной правовой базы Белгородской области, прежде всего, в сфере трудовой миграции (постановления Правительства Белгородской области от 26 января 2015 г. № 11 – пп, № 12 – пп, от 06 апреля 2015 г. № 135 – пп и др.).

С целью создания инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов на базе Духовно – просветительского центра во имя святых мучениц Веры, Надежды, Любви и матери их Софии в 2013 году открыт Центр бесплатных курсов по изучению русского языка, истории и культуры России, платные курсы изучения русского языка организованы на базе учебных заведений:

---

<sup>12</sup> Распоряжение Правительства Белгородской области от 2 декабря 2013 г. N 594-рп «Об утверждении Концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Гарант <http://www.garant.ru>.

1. Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова;
2. Государственный институт культуры и искусств;
3. Белгородский государственный национальный исследовательский университет .

В медицинских учреждениях г. Белгород, г. Старый Оскол, г. Губкин, г. Алексеевка, г. Валуйки, г. Короча, г. Новый Оскол успешно функционируют центры медицинского освидетельствования иммигрантов, иностранных граждан, прибывших с целью работы. Порядок указанных центров определен приказом Департамента здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области, Управления федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Белгородской области, УФМС России по Белгородской области, Управления по труду и занятости населения Белгородской области от 30 декабря 2014 г. № 3157/169/168/146 «О медицинском обеспечении иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Белгородской области».

### 2.3. Областная межведомственная комиссия миграционного контроля при Губернаторе Белгородской области

Одним из основных реализаторов Концепции является областная межведомственная комиссия миграционного контроля при Губернаторе Белгородской области, созданная постановлением Губернатора области от 01 марта 2005 года № 33 с целью контроля за состоянием миграционных процессов на территории Белгородской области и выработки мер реагирования на их изменения, координации работы органов местного самоуправления городов и районов области, структурных подразделений правительства области, анализа факторов, влияющих на процессы миграции,

создание правовых условий для осуществления населением своих конституционных прав, защиты их жизни, чести и достоинства, законных интересов и свобод от отрицательных последствий миграции.<sup>13</sup>

Создание Комиссии стало результатом постоянного мониторинга различных сфер жизни общества, желанием выстроить прагматичную миграционную политику, адекватную реалиям сегодняшнего дня.

Областную комиссию возглавляет Губернатор области, районные комиссии – главы городов и районов. В состав комиссий входят представители Советов безопасности, правоохранительных органов, департаментов здравоохранения и социальной защиты населения и агропромышленного комплекса и воспроизводства окружающей среды, управлений по труду и занятости населения, Роспотребнадзора, Государственной инспекции труда.

Члены комиссии – представители различных сфер жизни нацелены на укрепление взаимодействия, выработки единого подхода к реализации миграционной политики на территории Белгородской области по предметам совместного ведения в части обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, конституционных прав граждан и социально – экономического развития Белгородской области. Именно в консолидированном системном подходе к регулированию миграционных потоков видится достижение социальной, экономической, миграционной стабильности на территории региона, а также обеспечение безопасности населения.

По предложениям заинтересованных органов формируются полугодовые планы работы комиссий. На заседаниях миграционных комиссий представители всех заинтересованных ведомств обсуждают,

---

<sup>13</sup> Постановления Губернатора Белгородской области от 30 августа 2016 г. № 95 «О внесении изменений в постановление Губернатора Белгородской области от 01 марта 2005 г. № 33» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Гарант <http://www.garant.ru>.

согласовывают количество иностранцев, обращающихся с ходатайствами о получении разрешений на временное проживание или видов на жительство, вопросы повышения эффективности взаимодействия при противодействии нелегальной миграции, резонансные факты преступлений либо правонарушений в сфере миграции, актуальные вопросы миграции. Организационная форма работы миграционных комиссий позволяет оценить миграционную нагрузку на территорию и, прежде всего, соотнести сочетание интересов иностранных граждан с возможностью субъекта.

Аналогичные комиссии, по рекомендации Губернатора области созданы во всех районах Белгородской области при главах местного самоуправления. В зоне особого внимания межведомственных комиссий миграционного контроля районов и городов находятся вопросы трудовой миграции. Комиссии наделены полномочиями по согласованию привлечения иностранных работников предприятиями, организациями и физическими лицами. Комиссиям предоставлена возможность объективно оценить потребность каждого муниципального образования в зарубежных кадрах, соотнести данную потребность с показателями социально-экономического развития, занятости местного населения, состоянием миграционной и криминогенной обстановки, и, в конечном счете, принять взвешенное, обоснованное решение о целесообразности привлечения иностранных работников. Протоколом заседания областной межведомственной комиссии миграционного контроля от 8 июня 2012 года установлен обязательный порядок согласования рабочей группой областной межведомственной комиссии миграционного контроля привлечения иностранных работников предприятиями и организациями. Утвержден Регламент рабочей группы, в которую включены представители УФМС России по Белгородской области, Управления по труду и занятости населения Белгородской области, УФНС России по Белгородской области, Государственной инспекции труда Белгородской области. Рабочая группа в соответствии с Регламентом рассматривает обоснованные письменные

заклучения заместителей глав администраций – секретарей Советов Безопасности о целесообразности привлечения иностранных работников на территории соответствующих муниципальных образований и принимает окончательное решение о возможности использования труда мигрантов.

Введение в действие обозначенного механизма позволило за короткий срок повысить степень информированности и ответственности городских и районных комиссий миграционного контроля за принятие решений о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы, соответственно, снизить удельный вес граждан отдельной категории и работников низкой квалификации в структуре выданных разрешений на работу.

Ежемесячно в Совет безопасности и Департамент финансов и бюджетной политики области предоставляется информация об административной практике в отношении нарушителей миграционного законодательства.<sup>14</sup>

На выездных заседаниях Совета безопасности области обсуждается тема о деятельности органов местного самоуправления и внутренних дел по профилактике правонарушений и противодействию преступности на территории городов и районов области, в рамках которой рассматриваются вопросы в сфере миграции.

Несмотря на приграничное положение, на всех рынках области удалось упорядочить торговлю с учетом требований постановлений Правительства Российской Федерации, квотирующих число работающих иностранных граждан на объектах торговли. В области найдены другие законные формы приграничного общения путем организации выставок, международных ярмарок выходного дня.

---

<sup>14</sup> Официальные статистические данные, [https:// http://belregion.ru/author/?ID=46](https://http://belregion.ru/author/?ID=46).



#### 2.4. Регламенты взаимодействия органов власти и правоохранительных органов по контролю за пребыванием иностранных граждан, осуществление ими трудовой деятельности на территории Белгородской области

В Белгородской области приняты ряд документов, направленных на поддержание стабильной миграционной ситуации, разработан и внедрен в практику механизм межведомственного контроля за пребыванием иностранных граждан на территории области.

С июня 2011 года органами местной власти, УФМС России по Белгородской области, ПУ ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям, УМВД России по Белгородской области реализуется Регламент взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по контролю за соблюдением миграционного законодательства иностранными гражданами на территории Белгородской области, утвержденный губернатором области.<sup>15</sup>

Регламентом определен порядок служебного взаимодействия и обмена информацией между ПУ ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям, УМВД России по Белгородской области, управлением по труду и занятости населения Белгородской области, УФНС России по Белгородской области, Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Белгородской области, ОГУП «Белрегионинфо», органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области в целях повышения эффективности контроля за соблюдением миграционного законодательства иностранными гражданами на территории Белгородской области, своевременного поступления в региональный бюджет

---

<sup>15</sup> Регламент взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по контролю за соблюдением миграционного законодательства иностранными гражданами на территории Белгородской области, от 08 июня 2011 г.

фиксированного налога на доходы трудовых мигрантов, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование области.

Приграничное положение области требует особых форм взаимодействия органов пограничного контроля с иными правоохранительными органами, органами местной власти.

Регламент закрепляет взаимодействие пограничной службы и органов миграционной службы, в связи с ликвидацией ФМС России, с органами полиции приграничных районов области в части передачи сведений об иностранных гражданах, пересекавших российско – украинскую границу на белгородском участке, выявления органами пограничного контроля фактов нарушения миграционного законодательства. Выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации.

Ежедневно в территориальные подразделения миграционной службы, расположенные в приграничных районах, сотрудники пограничного контроля передают сведения об иностранных гражданах, пересекавших российско – украинскую границу на их участке обслуживания. Сведения передаются на бумажных носителях – заполненных миграционных картах. С целью оперативного получения информации и результативного реагирования на изменения миграционной ситуации, реализация Регламента привела к внесению изменений в протокол Информационного обмена между ПУ ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям и УФМС России по Белгородской области по переходу на электронный обмен указанной информацией.

В настоящее время наработанное взаимодействие пограничной и миграционных служб по исполнению Регламента получает применение при контроле за пребыванием иностранных граждан, следующих из других субъектов Российской Федерации, прежде всего из Московского региона, к российско – украинской границе с целью получения миграционных карт и оформления нового срока пребывания на территории России.

Новая форма взаимодействия стала наиболее актуальна в период кризиса на юго – востоке Украины, приведшего к уменьшению числа поездов, осуществляющих пассажироперевозки через границу между Российской Федерацией и Украиной, и смещению пассажиропотока из контрольно-пропускных пунктов, расположенных в железнодорожных пунктах пропуска в автомобильные пункты пропуска. Иностранцы указанной категории, начиная со второго квартала 2014 г., постепенно стали прибывать не в КПП «Долбино» на железнодорожной станции Наумовка Белгородской области Юго – Восточной железной дороги, а в международный автомобильный пункт пропуска «Нехотеевка». В 2015 году через МАПП «Нехотеевка» российскую границу пересекли 3 млн. 159 тыс. 85 иностранца, или 37,6 % (каждый третий) от общего числа иностранных граждан, пересекавших границу на белгородском участке.<sup>16</sup> С 2016 года правоохранительные органы Белгородской области, участвующие в реализации Регламента, активизировали проведение проверочных мероприятий, как в дневное, так и в ночное время, вблизи МАПП «Нехотеевка», автодорогах, ведущих в сторону российско – украинской границы.

Помимо проверок документов, удостоверяющих личность и гражданство иностранцев, с целью установления сроков пребывания, выявления фактов нарушения требований части 1 статьи 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», сведения об иностранцах проверяются по информационным базам данным.<sup>17</sup> В результате, устанавливаются нарушители из числа иностранных граждан своевременно не обратившихся по вопросу оформления патента, злостно нарушающие режим пребывания в

---

<sup>16</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // Российская газета, 14.01.2003 г., №4.

Российской Федерации, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации.

Анализ полученной информации показал, что иностранные граждане пребывают на территорию Белгородской области, прежде всего из г. Москвы и Московского региона, Тверской, Тульской, Рязанской областей для оформления нового въезда в Российскую Федерацию, в связи с тем, что во время предыдущего срока пребывания не успели в установленный законом срок получить патент. Информация о выявленных правонарушителях направляется в территориальные органы субъектов

Реализация Регламента позволяет экстренно принимать меры по контролю за соблюдением требований российского законодательства в сфере миграции иностранными гражданами, кратковременно пребывающими на территории области.

В Регламенте разработан механизм направления информации об иностранных гражданах в территориальные подразделения органов внутренних дел и администраций городов и районов области не реже одного раза в неделю:

- о постановке иностранных граждан на миграционный учет;
- об иностранных гражданах, пребывающих на территории Белгородской области свыше 90 суток;
- о возможных нарушителях миграционного законодательства.

Информация о постановке иностранных граждан в электронном виде направляется в органы внутренних дел и местной власти городов и районов области.

В регламенте за всеми его участниками закреплено информирование иностранных граждан при их обращении в эти структуры по вопросам оформления разрешительных документов, местах прохождения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации и местах проведения медицинского освидетельствования иностранных граждан и т.д.

На ОГУП «Белрегион» отдельно возложены обязанности по информационному сопровождению иностранных граждан при прохождении медицинской комиссии в учреждениях здравоохранения области.

Определение ОГУП «Белрегионинфо» организацией, уполномоченной на предоставление услуги в сфере миграции, позволяет иностранным гражданам не пользоваться услугами некомпетентных посредников в сфере миграции.

Исполнение органами и службами, выполняющими функции, предусмотренные Регламентом, несет не только правоохранительную направленность, но и консолидировано сосредоточено на охрану и защиту прав иностранных граждан.

Особенностью Регламента является то, что это один из первых документов, объединяющий правоохранительные органы и социальные учреждения, унитарное предприятие единым форматом информационного обмена, касающимся их деятельности с иностранными гражданами. В Регламенте четко определены сроки и составляющая информации, которую участники исполнения документа предоставляют друг другу.

Реализация Регламента предусматривает выполнение органами местного самоуправления как функций, регулирующих миграционные потоки, так и контрольных функций в сфере миграции, четко прописывая их обязанности по информированию органов полиции о пребывании на территории обслуживания иностранных граждан.

Исполнение указанного требования не вызывает сложностей для администраций сельских и поселковых советов, для уличкомов, т.е. Регламент без проблемно исполняется в сельской местности, в частном секторе и не выполнимы в городской среде. В Городском округе исполнение Регламента требует иных подходов с участием ТСЖ, РЭУ и т.п. С момента принятия Регламента никаких дополнений в этой части не проведено и не

предусмотрено в т.ч. при его корректировании в 2016 году в связи с ликвидацией ФМС России.<sup>18</sup>

Положительным моментом является то, что реализация Регламента привела к усилению контроля за постановкой иностранных граждан на миграционный учет по месту пребывания, прежде всего в части выявления «резиновых» квартир.

Проведение на постоянной основе мониторинга информационных баз данных, исследование его результатов выявило адреса, по которым граждане Российской Федерации неоднократно осуществляли миграционный учет иностранных граждан, не состоящих в родственных отношениях ни между собой, ни с принимающей стороной.

В октябре 2011 г. УФМС России по Белгородской области предоставило в Совет безопасности сведения о 13 гражданах Российской Федерации (7 зарегистрированы в г. Белгород и 6 в Белгородском районе), которые поставили на миграционный учет по месту пребывания 1 2471 иностранного гражданина и были признаны посредниками в сфере миграции. Оперативно принятые меры позволили прекратить деятельность посредников (составлено 117 административных протокола на общую сумму 229,5 тыс. рублей), организовать постоянный анализ электронных баз данных по миграционному учету по месту пребывания иностранных граждан. До настоящего времени фактов осуществления миграционного учета 5 и более иностранцев по одному адресу, не состоящих в родственных отношениях между собой с принимающей стороной, либо не заключивших трудовых (гражданско - правовых) договоров с работодателями, являющимися одновременно и принимающей стороной, не зафиксировано.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. N 156 г. Москва "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции"// Российская газета, 05.04.2016 г.

<sup>19</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.

С целью упорядочения привлечения и использования иностранной рабочей силы на объектах индивидуально-жилищного строительства 25 мая 2012 г. Губернатором Белгородской области Е.С. Савченко, утвержден Регламент взаимодействия заинтересованных ведомств, органов местного самоуправления по обеспечению эффективности контроля за использованием наемного труда отдельной категории лиц в сфере жилищного строительства на территории Белгородской области.<sup>20</sup>

Одним из инициаторов и разработчиков Регламента выступило УФМС России по Белгородской области.

В соответствии с указанным документом ежемесячно в заинтересованные органы, в том числе и в ГУП «Белгородский областной фонд поддержки ИЖС», предоставляется информация:

о количестве выданных иностранным гражданам разрешений на работу (патентов) и поступивших уведомлениях от работодателей и заказчиков работ (услуг) о заключении трудовых или гражданско-правовых договоров с иностранными гражданами;

- об иностранных гражданах, зарегистрированных в местах ИЖС;
- о лицах, допустивших нарушения при привлечении иностранных граждан на объектах ИЖС.

Согласно Регламенту, в каждом районе области созданы рабочие группы по контролю за использованием наемного труда отдельной категории лиц в сфере жилищного строительства на территории Белгородской области, которые ежегодно утверждаются секретарем Совета безопасности области. В состав каждой рабочей группы входят представители правоохранительных органов, ГУП «Белгородский областной фонд поддержки ИЖС».

---

<sup>20</sup> Регламент взаимодействия заинтересованных ведомств, органов местного самоуправления Белгородской области по обеспечению эффективности контроля за использованием наемного труда отдельной категории лиц в сфере жилищного строительства на территории Белгородской области, от 25 мая 2012 г.

В период сезонных работ (апрель - октябрь) ГУП «Белгородский областной фонд поддержки ИЖС» составляет графики выездных комиссионных проверок, которые проводятся на территориях всех районов области.

В 2011 – 2012 г.г. отмечалось резкое увеличение числа иностранных граждан, прибывающих в область, а именно в г. Белгород и Белгородский район (основные территории индивидуального жилищного строительства) с целью трудовой деятельности во время сезона строительных работ. Могла сложиться ситуация, при которой более дешевая иностранная рабочая сила стала бы вытеснять строителей из числа граждан Российской Федерации.

С целью недопущения осложнения миграционной ситуации, дестабилизации рынка труда, Советом безопасности с 15 мая по 30 июня 2013 г. организованы и проведены мероприятия по контролю за соблюдением российского законодательства, в т.ч. и в сфере миграции, иностранными гражданами, принимающей стороной иностранных граждан и их работодателями.

В проведении мероприятий приняли участие региональные управления органов внутренних дел, в т.ч. на транспорте, безопасности, пограничной, миграционной, налоговой службы, ГУП «Белгородский областной фонд поддержки ИЖС» и муниципальные органы власти.

Для координации деятельности участников мероприятий упорядочения пребывания на территории г. Белгорода и Белгородского района иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность у физических лиц, разработана система мер, предусматривающая:

- информационный обмен оперативной информацией с органами внутренних дел, местного самоуправления, ГУП областным Фондом поддержки ИЖС, строительным кооперативом «Свой дом» и ОАО «Белгородская ипотечная корпорация» о прибывающих иностранных гражданах, поставленных на миграционный учет, обратившихся с



заявлениями об оформлении патентов, работодателях иностранцах, нарушителях российского законодательства в сфере миграции;

- практические мероприятия по выявлению и пресечению фактов нелегального пребывания иностранных граждан и незаконного осуществления ими трудовой деятельности;

- проведение проверочных мероприятий в г. Алексеевка и г. Валуйки в отношении иностранных граждан, прибывающих в Белгородскую область поездом «Ташкент - Харьков» и убывающих из области поездом «Харьков – Ташкент».<sup>21</sup>

В подразделения миграционной службы из заинтересованных ведомств поступала информация о фактах незаконного пребывания (проживания) иностранных граждан на территории обслуживания, нелегального осуществления ими трудовой деятельности. По каждому факту проводилась проверка.

За время проведения мероприятий отработаны 12 поездов: 7 въезжающих и 5 выезжающих. В проверках приняли участие 329 сотрудников правоохранительных органов. Проверки проведены в отношении 537 иностранных граждан, из которых 394 прибыли в область, 143 выехали за ее пределы. В г. Белгород прибыли 103 иностранца, а выехали 26, в Белгородский район прибыли 103, убыли 72.

В проведении мероприятий приняли участие государственные служащие подразделений УФМС России по Белгородской области Белгородского района, г. Белгорода, к которым с 15 по 31 мая и с 05 по 15 июня были прикомандированы государственные служащие подразделений УФМС России по Белгородской области в г. Валуйки, г. Грайворон, г. Строитель, г. Шебекино, Губкинского района.

Ежедневно организовывалась работа не менее 5 мобильных групп, в состав которых входили государственные служащие УФМС России по

---

<sup>21</sup> Официальные статистические данные, [https:// http://belregion.ru/author/?ID=46](https://http://belregion.ru/author/?ID=46).

Белгородской области, полиции, администраций г. Белгорода и Белгородского района, муниципальной стражи г. Белгорода, ГУП областного Фонда поддержки ИЖС. Мобильными группами осуществлено 225 выездов, проверено 2 697 объектов.

Поверки проводились на основе мониторинга информационных ресурсов УФМС России по Белгородской области, информации, поступающей из заинтересованных ведомств.

Установлены следующие виды объектов, по которым проводились проверочные мероприятия:

адреса массовой постановки иностранных граждан на миграционный учет - 86;

адреса застройки, заявленные иностранными гражданами при подаче заявления на получение патента – 320;

адреса пребывания иностранных граждан, заявивших цель прибытия – работа, но в течение 15 суток, не обратившихся за оформлением разрешительных документов – 72;

адреса постановки на миграционный учет иностранных граждан, имеющих недействительные патенты – 81;

адреса пребывания иностранных граждан с истекшим сроком миграционного учета – 363;

объекты ИЖС.

В результате, выявлено 863 нарушения российского законодательства в сфере миграции.

На территории областного центра и Белгородского района пребывали и уклонялись от постановки на миграционный учет, своевременного выезда из Российской Федерации 89 иностранных граждан.

Не соблюдали цели, по которой был разрешен въезд в Российскую Федерацию 52 иностранца.

Предоставили услуги иностранным гражданам по незаконному пребыванию в Российской Федерации 32 гражданина России.

Осуществляли незаконную трудовую деятельность у физических лиц 355 мигрантов, из них 183 работали в период оформления разрешительных документов.

Допустили к трудовой деятельности иностранных граждан, не имеющих соответствующих разрешительных документов, 228 граждан России .

Предоставили ложные сведения при постановке иностранных граждан на миграционный учет 118 человек. Из них 144 иностранные граждане, 34 гражданина России.

Все нарушители привлечены к административной ответственности в соответствии с действующим законодательством в виде административных штрафов на общую сумму 2 млн. 253 тыс. 900 рублей.

В период проведения мероприятия были взысканы и поступили в местные бюджеты 1 млн. 071 тыс. 200 рублей.

За пределы Российской Федерации выдворены 23 иностранных гражданина, злостно нарушающих российское гражданство в сфере миграции.

В отношении 139 иностранцев приняты решения о закрытии въезда в Российскую Федерацию:

44 совершили два и более административных правонарушения,

94 пребывали более 120 суток в Российской Федерации,

1 предоставил ложные сведения при постановке на миграционный учет.

С целью соблюдения законных прав иностранных граждан, недопущения фактов нарушения принимающей стороной иностранных граждан, их работодателями законодательства Российской Федерации прием заявлений иностранных граждан об оформлении патентов в территориальных подразделениях УФМС России по Белгородской области в г. Белгороде и Белгородском районе осуществлялся только при личном обращении работодателей иностранных граждан. Приему предшествовало собеседование представителей администраций г. Белгорода и Белгородского района с

работодателями трудовых мигрантов. В результате, документы приняты у 314 иностранцев. За аналогичный период 2012 года принято 1 269 заявлений.

Опросы застройщиков, при проведении мероприятий, показали увеличение более чем в 4 раза числа договоров на выполнение работ со строителями из числа граждан Российской Федерации.<sup>22</sup>

Проведение мероприятий, требования российского законодательства при привлечении иностранной рабочей силы широко освещались в региональных средствах массовой информации: проведена пресс-конференция начальника УФМС России по Белгородской области С.Ф. Нерубенко с журналистами областных теле и печатных изданий по вопросам пребывания иностранных граждан. Совместно с пресс-службой УМВД России по Белгородской области подготовлен теле сюжет о проведении проверок по адресам массовой постановки иностранных граждан на миграционный учет. Информация о результатах мероприятий размещалась на интернет сайте Управления.

Результаты стали возможны при консолидированном подходе правоохранительных органов и органов местного самоуправления по обеспечению стабильной миграционной ситуации на территории региона, реализации Регламента взаимодействия заинтересованных ведомств, органов местного самоуправления по обеспечению эффективности контроля за использованием наемного труда отдельной категории лиц в сфере жилищного строительства на территории Белгородской области

Результаты мероприятий неоднократно были рассмотрены на заседаниях областной межведомственной комиссии миграционного контроля при Губернаторе области, по итогам принято решение о создании аналогичных мобильных групп во всех районах области. Наиболее продуктивна работа таких

---

<sup>22</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.

групп в зонах повышенного индивидуального жилищного строительства (г. Старый Оскол, г. Строитель, Алексеевский, Шебекинский районы).

## 2.5. Нормативные документы, регламентирующие порядок осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории Белгородской области

Решение проблем безработицы и занятости является важнейшим элементом стратегии социально-экономического развития Белгородской области. Колебания спроса и предложения рабочей силы на рынке труда демонстрируют свою зависимость от целой совокупности факторов: демографической ситуации в регионе, развития экономических, инвестиционных и миграционных процессов, реализации мероприятий государственной политики в области содействия занятости населения.

В связи с сокращением профессионально - технического образования, а также территориальным несоответствием спроса и предложения рабочей силы, организации области продолжают испытывать дефицит рабочей силы, особенно высококвалифицированных кадров по отдельным профессиям (электрогазосварщики, слесари, каменщики, маляры–штукатуры, бетонщики, монтажники, слесари, водители автомобиля, швеи, повара), среди специалистов: врачи различных специальностей, технологи промышленного производства, инженерно-технические работники, менеджеры в коммерческой деятельности и другие специалисты, в том числе, узкого профиля, а также работников неквалифицированного труда. В большинстве случаев данные вакансии длительный период времени остаются не заполняемыми. Также проблемами регионального рынка труда на протяжении последнего десятилетия остается низкая конкурентоспособность на рынке труда отдельных категорий граждан,

испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды, молодежь, лица предпенсионного возраста), обусловленная ужесточением требований работодателя к принимаемым на работу работникам.<sup>23</sup> Это предопределяет необходимость планирования мероприятий по реализации государственной политики в области регулирования рынка труда, включая мероприятия по повышению территориальной мобильности трудовых ресурсов и привлечению иностранных работников. Одной из задач является оптимизация миграционных потоков в соответствии с потребностью экономики и возможностью инфраструктуры области путем достижения соответствия их объемов и профессионально-квалификационного состава реальным потребностям экономики Белгородской области.

С целью недопущения социальной и экономической напряженности Правительством Белгородской области разработан ряд мер, направленных на обеспечение приоритетности трудоустройства российских граждан. Постановлением Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 года №527-пп утверждена государственная программа «Содействие занятости населения Белгородской области на 2014 - 2020 годы». Главными целями программы является создание условий для развития эффективного рынка труда, снижение уровня безработицы и социальная поддержка безработных граждан.

Анализ основных показателей занятости населения Белгородской области свидетельствует о сохранении стабильной ситуации на региональном рынке труда.

По итогам 2015 года число официально зарегистрированных безработных составило 7418 человек (АППГ – 7320,+1,3%), уровень регистрируемой безработицы составил 0,91% трудоспособного населения региона (АППГ – 0,9%).

---

<sup>23</sup> Официальные статистические данные, [https:// http://belregion.ru/author/?ID=46](https://http://belregion.ru/author/?ID=46).

При содействии органов занятости населения прошли профессиональное переобучение и трудоустроены на вакансии, по которым первоначально планировалось привлечение иностранных работников, 263 гражданина Российской Федерации, что составило 19% от общего количества безработных граждан, направленных на профессиональное переобучение.<sup>24</sup>

Следствием стабилизационных мероприятий на региональном рынке труда, проводимых на основании решений администрации Белгородской области, органов местного самоуправления и территориальных органов исполнительной власти, стало поддержание оптимального баланса российских и иностранных трудовых ресурсов, исключение необоснованного использования труда мигрантов в ущерб интересам местного населения. По состоянию на 31 декабря 2015 года доля иностранных работников на региональном рынке труда составила около 1,5% от численности экономически активного населения.

Можно сделать вывод, что концентрация трудовых мигрантов на территории региона в настоящее время не является избыточной и в целом не нарушает приоритетное право российских граждан на замещение рабочих мест.

В результате принимаемых Правительством Белгородской области мер по легализации трудовых отношений с участием граждан Российской Федерации по итогам 2015 года отмечено некоторое снижение спроса предприятий и организаций на иностранную рабочую силу.

С 1 января 2015 года вступили в силу изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие введение единого разрешительного документа - патента, предоставляющего иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, права осуществления трудовой деятельности, как у юридических, так и у физических лиц. При

---

<sup>24</sup> Официальные статистические данные, [https:// http://belregion.ru/author/?ID=46](https://http://belregion.ru/author/?ID=46).

этом трудовые мигранты обязаны документально подтвердить знание русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации, пройти медицинское освидетельствование на предмет выявления инфекционных заболеваний, а также оформить полис добровольного медицинского страхования, предоставляющий им право на получения первичной медико-санитарной помощи.

В целях реализации требований Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Правительством Белгородской области приняты следующие региональные нормативные правовые акты:

1) Закон Белгородской области от 02 ноября 2015 года № 7 «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда». Закон предусматривает установление коэффициента 2,168 для определения общего размера налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа, подлежащего уплате иностранными гражданами, осуществляющими трудовую деятельность на основании патентов. С учетом индексации на установленные нормативными актами коэффициент-дефлятор, а также региональный коэффициент, размер фиксированного налога на доходы иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патента на территории Белгородской области, с 1 января 2016 года составит 3939 рублей.

2) Совместным Приказом Департамента здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области, Управления Роспотребнадзора, УФМС России по Белгородской области, Управления по труду и занятости населения Белгородской области от 30 декабря 2014 года №3157/169/168/146 «О медицинском обеспечении иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Белгородской области» полномочия по организации и проведению медицинского освидетельствования иностранных граждан, прибывших на территорию Белгородской области для оформления разрешения на работу, патента, вида на жительство, разрешения на



временное проживание возложены на 9 бюджетных учреждений здравоохранения, оказание первичной медико – санитарной и специализированной медицинской помощи в рамках добровольного медицинского страхования осуществляют все медицинские организации Белгородской области, за исключением детских.

Предусмотрено, что медицинское обследование трудовых мигрантов, иностранных студентов и иностранных граждан, прибывших для временного или постоянного проживания в Белгородскую область проводится по принципу «одно окно» в течение 3 – х часов, с выдачей результата медицинского освидетельствования в течение 24 – х часов с момента обращения за счет личных средств обследуемого или средств работодателя.

Во всех медицинских учреждениях, уполномоченных проводить медицинское обследование иностранных граждан, приказами главных врачей назначены ответственные лица за связь с учреждениями, проводящими медицинское освидетельствование иностранцев.

С целью вынесения решения об отказе иностранному гражданину в выдаче патента медицинские учреждения информируют орган, уполномоченный осуществлять контроль в сфере миграции, о выявленных лицах с предварительным положительным результатом и уклонившихся от дальнейшего обследования для установления окончательного диагноза и оказания специализированной медицинской помощи в профильных лечебных учреждениях.

Утвержденная приказом форма медицинской справки о случае выявления у иностранного гражданина инфекционного заболевания предусматривает сведения о работодателе, семейном положении, детях, проживающих на территории Российской Федерации. Указанные сведения необходимы для рассмотрения заинтересованным службам вопроса о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации и их наличие способствует оперативности в принятии таких решений.

Организация взаимодействия ведомств свидетельствует о взвешенном подходе к вопросам медицинского освидетельствования иностранных граждан, пребывающих на территории Белгородской области, принятии законодательных мер к иностранцам, страдающим инфекционными заболеваниями, опасными для окружающих.

3) Распоряжением Правительства Белгородской области от 1 декабря 2014 года №549-рп полномочия по оказанию содействия в предоставлении государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов (в том числе приему заявлений и документов, необходимых для выдачи или переоформления патента, содействию в проведении обязательной государственной дактилоскопической регистрации иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и их фотографирования) возложены на областное государственное унитарное предприятие (ОГУП) «Белрегионинфо».

Подразделения ОГУП «Белрегионинфо» расположены во всех муниципальных образованиях Белгородской области, что позволяет качественно и оперативно оказывать услугу по заполнению и приему документов о выдаче патентов, в том числе, в городах и районах, удаленных от областного центра. По итогам 2015 года сотрудниками ОГУП «Белрегионинфо» услуги по предоставлению первичных консультаций, а также заполнению документов о выдаче патента оказаны свыше 6 тысячи иностранных граждан.

4) Правительством Белгородской области изданы Постановления от 26 января 2015 года №11-пп и 12-пп, которыми определены минимальные требования к содержанию регионального комплексного экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации и перечень из 27 уполномоченных на его проведение образовательных учреждений, включающий в себя 3 высших учебных заведения и 24 средних общеобразовательных учреждения. По итогам 2015

года прошли процедуру регионального комплексного экзамена свыше 8 тысяч иностранных граждан.

С 2011 года на территории Белгородской области действовал временный порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы, утвержденный постановлением правительства Белгородской области от 04 апреля 2011 года № 125 – пп, определившим Управление по труду и занятости населения Белгородской области уполномоченным органом государственной власти области по вопросам организации и координации работы по определению потребности в привлечении иностранных работников, подготовке предложений по объемам квот, а также деятельности органов исполнительной власти области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, государственных учреждений по контролю за привлечением и использованием иностранной рабочей силы. В реализации временного порядка участвовали департамент здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области, Государственная инспекция труда в Белгородской области, УФНС России по Белгородской области, УФМС России по Белгородской области, УМВД России по Белгородской области, Управление Роспотребнадзора по Белгородской области, органы местного самоуправления, ОГУП «Белрегионинфо».

В связи с изменениями в 2014 – 2015 г.г. федерального законодательства в сфере трудовых отношений с иностранными гражданами, 06 апреля 2015 года постановлением Правительства Белгородской области № 135 – пп утвержден Порядок привлечения и использования иностранных работников на территории Белгородской области (далее - порядок). В обновленном Порядке учтен наработанный опыт реализации Временного порядка, что способствовало повышению эффективности работы заинтересованных ведомств и служб, органов местной власти.

В настоящее время на территории области Управление по труду и занятости населения Белгородской области является уполномоченным

органом исполнительной власти по вопросам организации и координации работы по определению потребности в привлечении иностранных работников, подготовке предложений по объемам квот, осуществлении оценки эффективности использования иностранной рабочей силы. Помимо участников реализации временного порядка к реализации Порядка привлечены Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации, областная межведомственная комиссия миграционного контроля при губернаторе Белгородской области. Осуществляют взаимодействие по координации работы по привлечению иностранных работников УМВД России по Белгородской области, ГУМЧС России по Белгородской области, Государственная инспекция труда в Белгородской области, УФНС России по Белгородской области, Управление Роспотребнадзора по Белгородской области.

Порядок четко регламентирует деятельность по формированию и утверждению заявок работодателей, заказчиков работ (услуг) Белгородской области на привлечение иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы. К информированию работодателей, заказчиков работ (услуг) по вопросам привлечения иностранной рабочей силы привлечены органы местного самоуправления, областная и районные (городские) трехсторонние комиссии по регулированию социально – трудовых отношений. В порядке предусмотрены временные рамки и необходимое содержание по информированию участников реализации Порядка друг друга. Порядок конкретизирует деятельность каждого участника его реализации:

Механизм оформления иностранных работников, прибывших в порядке, не требующем получения визы, утвержденный Порядком, возлагает на ОГУП «Белрегионинфо»:

- содействие иностранным гражданам в трудоустройстве, работодателям – в подборе и найме работников;

- осуществление подбора кадров из числа иностранных работников на основании заключенных договоров с работодателями. При этом, предусматривается подбор трудовых мигрантов в странах их исхода;
- доставку иностранных работников к месту осуществления трудовой деятельности;
- информирование иностранных работников о документах, необходимых для законного пребывания на территории Белгородской области;
- организует групповое и индивидуальное прохождение медицинской комиссии в учреждениях здравоохранения при оформлении иностранными гражданами патента;
- оказания содействия иностранным гражданам в оформлении документов, необходимых для постановки на миграционный учет, получения патента;
- оказание содействия в проведении дактилоскопической регистрации.

Уточненные временной промежуток и содержание информирования конкретизируют работу исполнителей Порядка. Предусматривается предоставление отчетных количественных сведений (о выданных и аннулированных патентах, поступивших уведомлениях о заключении либо расторжении трудовых договоров, нарушениях законодательства, допущенных при привлечении работодателями к трудовой деятельности иностранных граждан. С целью фактического отслеживания соблюдения иностранными работниками требований по своевременной уплате налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа УФНС России по Белгородской области ежемесячно до 12 числа направляет в УФМС России по Белгородской области информацию по каждому иностранному гражданину.

Территориальный орган, выполняющий полномочия в сфере миграции информирует органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов о показателях миграционной обстановки муниципального образования, в управление по труду и занятости населения Белгородской области направляет аналитический отчет о состоянии миграционной обстановки на территории Белгородской области.

Анализ миграционных потоков в Белгородской области показывает, что под влиянием внешней трудовой миграции происходит воспроизводство трудовых ресурсов, прежде всего в строительстве и сельском хозяйстве. Большинство иностранных рабочих не первый год приезжают в область, имеют высокую квалификацию рабочих профессий и их основная цель – законный заработок и постоянное наличие заказчиков работ (услуг).

В то же время Губернатором и Правительством Белгородской области принято решение в 2015 году не инициировать подготовку и издание нормативных правовых актов следующего содержания:

1) Об установлении перечня медицинских организаций, уполномоченных на заключение с иностранным гражданином договора на оказание ему платных медицинских услуг, обеспечивающего оказание ему первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме.

2) Об указании в патенте, выдаваемом на территории Белгородской области, профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности) иностранного гражданина.

3) Об установлении запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Белгородской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности.

4) О принятии решения о предоставлении иностранным гражданином для получения патента на территории Белгородской области только договора

(полиса) добровольного медицинского страхования либо договора с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг.

По состоянию на 31 декабря 2015 года вопрос об обращении в ФМС России с мотивированными предложениями о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории Белгородской области губернатором и Правительством Белгородской области не рассматривался.

Реализация указанных документов не только способствовала упорядочению взаимодействия заинтересованных ведомств, правоохранительных органов и органов местного власти, но привела и к действенным результатам при обеспечении миграционной безопасности.

Мониторинг результатов контрольно – надзорной деятельности в сфере миграции за последние 5 лет (2011 – 2015 г.г.) показал ежегодное увеличение показателей по выявлению правонарушений и, прежде всего, при привлечении иностранных граждан к трудовой деятельности.

Так, в 2011 году всего на территории Белгородской области всего выявлено 6 957 правонарушений статьям 18.8 – 18.17 КоАП РФ, в 2015 году - 8 928, что на 22 % больше. В среднем, ежегодный рост показателя составляет 4 %. За уплату административных наказаний в виде административных штрафов федеральный и местный бюджеты пополнились в 2011 году на 11 млн. 592 тыс. рублей, в 2015 году – 26 млн. 802 тыс. рублей, что 56,7% больше.

За нарушение требований законодательства при привлечении иностранной рабочей силы к административной ответственности привлечены в 2011 году 2 914 правонарушителей, в 2015 году – 4 230, что на 31% больше. В среднем, ежегодное увеличение – 6%.

Протоколы об административных правонарушениях составлены в отношении 1 626 иностранных граждан в 2011 году, 2 279 – в 2015 году, что на 28,6 % больше. В среднем, ежегодное увеличение - 5,6%.

За незаконное привлечение на работу трудовых мигрантов протоколы составлены в отношении 25 юридических лиц и 57 должностных лиц в 2011

году, 56 юридических лиц и 104 должностных лиц в 2015 году, рост показателя в 2 раза.<sup>25</sup>

На территории Белгородской области не зафиксировано ни одного межнационального конфликта.

Уровень организации взаимодействия правоохранительных органов, органов власти Белгородской области позволяет обеспечивать миграционную безопасность, контроль за состоянием миграционной обстановки в области, а также добиваться высоких показателей оперативно – служебной деятельности по основным направлениям в сфере противодействия незаконной миграции.

Принимаемые комплексные меры позволили в максимальной степени нивелировать деятельность теневых посредников, действующих на рынке миграционных услуг. Правоприменительная практика показывает, что подавляющее большинство физических лиц, привлеченных к административной ответственности за предоставление подложных сведений при осуществлении миграционного учета с наказанием в виде весомых штрафных санкций, в дальнейшем не допускают нарушений миграционного законодательства.

Усиление контроля за соблюдением российского законодательства, как со стороны УФМС России по Белгородской области, так и ПУ ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям, прежде всего в приграничной зоне, позволили практически исключить факты привлечения и использования иностранной рабочей силы в приграничных зонах Белгородской области.

Регулирование миграционных процессов на территории Белгородской области направлено на обеспечение безопасности, но практически отсутствует дифференцированный подход, прежде всего, к вопросам привлечения трудовых мигрантов в зависимости от их вероятного

---

<sup>25</sup> Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>.



воздействия на качество жизни местного населения. В первую очередь поддержкой должны пользоваться те, кто в процессе переселения ориентирован на профессиональную самореализацию и обладает квалификацией, способствующей социально-экономическому развитию Белгородской области.

Интегрирующей целью миграционной политики должно стать совершенствование качества жизни населения региона.

Исходя из анализа современной миграционной ситуации в Белгородской области и перспектив ее развития основными направлениями действий в решении миграционных проблем являются ряд направлений.

В первую очередь, обеспечение контроля за иммиграционными потоками в Белгородской области, сокращение нелегальной иммиграции за счет совершенствования региональных нормативно – правовых актов в целях обеспечения прав мигрантов и соблюдения ими своих обязанностей.

Создание на территории области единого миграционного центра (далее - Центр) по примеру Центра в г. Красногорске Московской области и других субъектах Российской Федерации, по предоставлению полного комплекта услуг по подготовке документов для последующего обращения за государственными услугами в сфере миграции, а именно:

- подготовка документов на переоформление и выдачу патентов для работы у физических и юридических лиц;
- подготовка документов на выдачу патента при смене региона;
- подготовка документов для внесения изменений в действующий патент;
- подготовка документов для оформления разрешений на привлечение и использование иностранных работников;

- подготовка документов для выдачи разрешений на временное проживание.<sup>26</sup>

В Центре также должно быть предусмотрено предоставление дополнительных услуг: медицинскими организациями - проведение медицинского освидетельствования; страховыми – услуги по подбору условий страхования и страховщика; организации, оказывающие услуги по подготовке документов для последующего обращения за государственными услугами в сфере миграции; организации, проводящий комплексный экзамен по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации.

Предоставление услуг должно осуществляться в комфортных условиях, с минимальным числом граждан в очереди, при строгом и неукоснительном соблюдении законодательства в вопросе недопустимости слияния (подмены) государственной услуги и услуги сопутствующей. Работа Центра будет содействовать формированию условий и предпосылок для исчезновения поддельных медицинских документов, повышению уровня выявляемости опасных инфекционных заболеваний среди мигрантов.

Как показывает практика, деятельность Центров повышает производительность труда сотрудников подразделений миграционной службы по вопросам трудовой миграции.

Во – вторых, на территории Белгородской области необходимо разработать и создать систему контроля за всеми категориями иностранных граждан, пребывающих в области. На сегодняшний день практически бесконтрольным остается пребывание иностранных студентов, прибывших в визовом порядке с целью обучения в высших учебных заведениях. Указанной категории иностранцев предоставляются для проживания места в общежитиях, им оформляется миграционный учет по месту пребывания. Но

---

<sup>26</sup> Федотова, М. Современная миграционная политика Российской Федерации [Текст] / М. Федотова, И. Шойко // Информационно-аналитическое управление Apparата Московской городской Думы. – 2010. - № 2

студенты, желающие проживать в более комфортабельных условиях, арендуют жилые помещения у физических лиц. Имеют место случаи, когда ни администрация ВУЗов, ни правоохранительные органы не владеют информацией о фактическом месте пребывания иностранного студента, так как он состоит на миграционном учете по месту пребывания в общежитии, но там не проживает. Предоставление указанных сведений или заключение договоров найма между пригласившей стороной иностранного гражданина для обучения (ВУЗ) и непосредственно с хозяином жилого помещения, где иностранец желает проживать, обеспечивает не только безопасность на территории области, но и защищает его права. Пунктом 5 статьи 16 Федерального закона от 25 июля 2002 года №115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрено принятие приглашающей стороной мер по реализации материального, медицинского и жилищного обеспечения приглашенного иностранного гражданина в период его пребывания в Российской Федерации. Неисполнение указанного требования влечет привлечение приглашающей стороны к административной ответственности по части 5 статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Весь порядок взаимодействия приглашающей стороны с хозяином жилого помещения, контроля за соблюдением требований российского законодательства в сфере миграции, налогов, государственной безопасности необходимо закрепить соответствующим Регламентом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовое регулирование миграционных процессов в соответствии с Конституцией Российской Федерации не относится ни к единоличному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В тоже время, правовое регулирование миграционных отношений тесным образом связано с вопросом регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, который в соответствии со статьей 71 Конституции России относится к полному ведению Федерации.

Соответственно, региональное законодательство, посвященное созданию механизма правового регулирования миграционных процессов, должен, в первую очередь, учитывать местные особенности региона, в первую, очередь геополитические (близость к границе, наличие транспортных магистралей, географическое положение и др.), экономические (уровень промышленного и сервисного развития, наличие природных ископаемых, наличие свободных рабочих мест, уровень выплачиваемых зарплат и т. д.), уровень толерантности в регионе и другие факторы, определяющие миграционную привлекательность региона. В тоже время, региональное и местное законодательство не должно противоречить федеральному законодательству и не касаться вопросов, отнесенных к ведению федеральных структур.

Рассмотрение законодательства Белгородской области показывает, что:

1. Законодательство Белгородской области, посвященное правовому регулированию миграционных процессов, в целом, достаточно полно отражает региональные особенности региона – приграничное положение области, высокий уровень промышленного и сельскохозяйственного развития, миграционную привлекательность региона;

2. К числу недостатков региональной базы необходимо отнести то, что как правило, данные нормативные акты не относятся к категории региональных законов. Большинство нормативных актов в сфере правового регулирования миграционных процессов это постановления Губернатора Белгородской области, постановления Правительства Белгородской области, распоряжения Правительства Белгородской области, Регламенты взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, других заинтересованных ведомств, утвержденных Губернатором Белгородской области и т. д.

3. Для оптимизации работы по правовому регулированию миграционных процессов на территории Белгородской области предлагается кодифицировать принятое в области и на уровне муниципалитетов законодательство и принять своеобразный Миграционный кодекс Белгородской области, который бы в полной мере отражал возможности региональных и местных властей по регулированию миграционных потоков на территории региона и порядок их взаимодействия с территориальными органами федеральных органов власти.

Необходимость принятия подобного кодифицированного нормативного акта на федеральном уровне обсуждается с середины 90-х годов прошлого столетия. В мае 2013 года было заявлено о том, что рабочая группа Государственной Думы Российской Федерации совместно с Федеральной миграционной службой России и Министерством внутренних дел Российской Федерации приступили к разработке проекта Миграционного кодекса Российской Федерации с целью вынесения на рассмотрения и его принятия в 2015 году<sup>27</sup>. Однако до настоящего времени Миграционный кодекс Российской Федерации не принят. В тоже время о необходимости

---

<sup>27</sup> Миграционному кодексу Российской Федерации быть?! <<http://www.garant.ru/article/475171/>>. (последнее посещение - 11.11.2016 г.).

продолжения разработки проекта специального миграционного Кодекса Российской Федерации было заявлено МВД Российской Федерации уже после ликвидации ФМС России и передачи функций в сфере регулирования миграционных процессов МВД России<sup>28</sup>.

Принятие подобного кодифицированного акта на региональном уровне позволит наработать необходимую практику применения кодифицированного нормативного акта в сфере правового регулирования миграционных процессов.

---

<sup>28</sup> О совещании в МВД России, посвященном вопросам миграции. <<http://pravorf.org/index.php/news/2158-o-soveshchani-v-mvd-rossii-posvyashchennom-voprosam-migratsii>>. (последнее посещение - 11.11.2016 г.).

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## Международные правовые акты:

1. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных регионов Российской Федерации и Украины от 29 марта 2012 г.

## Нормативные правовые акты федерального уровня:

2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ. - 03.03.2014. - N 9.

3. Указ Президента РФ от 16.12.1993 N 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» // Российская газета, 30.12.1993 г.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации - 7 января 2002 г. №1.

5. Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" // Собрание законодательства Российской Федерации, 19.08.1996. № 34.

6. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // Российская газета, 14.01.2003 г., №4.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте» // Собрание законодательства РФ. 2004. №34. Ст. 3553.

8. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109 – ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // в Собрании законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285

9. Приказ Федеральной миграционной службы, Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 июля 2015 г. N 367/807 "Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников"// Российская газета, 02.11.2015 г., № 6818 (247).

10. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. N 156 г. Москва "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции"// Российская газета, 05.04.2016 г.

#### Нормативные правовые акты регионального уровня:

11. Постановление Губернатора Белгородской области от 01 марта 2005 г.; № 33 «О создании областной межведомственной комиссии миграционного контроля» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Региональное законодательство <http://www.regionz.ru>.

12. Регламент взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по контролю за соблюдением миграционного законодательства иностранными гражданами на территории Белгородской области, от 08 июня 2011 г.



13. Регламент взаимодействия заинтересованных ведомств, органов местного самоуправления Белгородской области по обеспечению эффективности контроля за использованием наемного труда отдельной категории лиц в сфере жилищного строительства на территории Белгородской области, от 25 мая 2012 г.

14. Распоряжение Правительства Белгородской области от 2 декабря 2013 г. N 594-рп «Об утверждении Концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Гарант <http://www.garant.ru>.

15. Постановление Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 года №527-пп «Об утверждении государственной программы по содействию занятости населения Белгородской области на 2014 - 2020 годы» // «Сборник нормативных правовых актов Белгородской области», 13.01.2014 г. N 42 (том III).

16. Закон Белгородской области от 28 ноября 2014 г. № 315 «Об установлении на 2015 год коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда» // «Белгородские известия», 29.11.2014 г. № 230 (3821).

17. Распоряжение Правительства Белгородской области от 01 декабря 2014 г. № 549 – рп [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Губернатор и Правительство Белгородской области <http://belregion.ru>.

18. Приказ Департамента здравоохранения Белгородской области, Управления Роспотребнадзора Белгородской области, УФМС России по Белгородской области, Управления по труду и занятости Белгородской области от 30 декабря 2014 г. № 3157/169/168/146 «О медицинском обеспечении иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших на территорию Белгородской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Гарант <http://www.garant.ru>.

19. Постановление Правительства Белгородской области от 26 января 2015 г. № 11 – пп «Об утверждении перечня образовательных

организаций Белгородской области, имеющих право на проведении экзаменов на владение русский языком, знания истории России и основ законодательства Российской федерации, предусмотренного п 8 ст. 15.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Губернатор и Правительство Белгородской области <http://belregion.ru>.

20. Постановление Правительства Белгородской области от 26 января 2015 г. № 12 – пп «Об утверждении Положения о порядке и форме проведения экзамена на владение русский языком, знания истории России и основ законодательства Российской федерации, предусмотренного п 8 ст. 15.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115 – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Вестник нормативных правовых актов Белгородской области <http://zakon.belregion.ru>.

21. Постановление правительства Белгородской области от 06 апреля 2015 г. № 135 – пп «Об утверждении Порядка привлечения и использования иностранных работников на территории Белгородской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Вестник нормативных правовых актов Белгородской области <http://zakon.belregion.ru>.

22. Закон Белгородской области от 02 ноября 2015 года № 7 «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда» // "Белгородские известия", 05.11.2015. № 184.

23. Постановления Губернатора Белгородской области от 30 августа 2016 г. № 95 «О внесении изменений в постановление Губернатора Белгородской области от 01 марта 2005 г. № 33» [Электронный ресурс] // Официальный интернет – портал Гарант <http://www.garant.ru>.

Научная и учебная литература:

24. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. // Действующее международное право. В 3 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 2. М, 1997. С. 5-11
25. Глазкова, Л.А. Социологический анализ миграционных процессов большого города / Л. А. Глазкова, О. В. Реш // Современные исследования социальных проблем : электрон. науч. журн. – 2012. – № 2. – С. 1-13.
26. Глазкова, Л. А. Механизмы регулирования городских миграционных процессов [Текст] / Л. А. Глазкова, Л. М. Бакшеева // В мире научных открытий. Сер. Гуманитарные и общественные науки. – 2012. – № 11. – С. 230-243.
27. Глазкова, Л. А. Миграционные процессы большого города в зеркале общественного мнения [Текст] / Л. А. Глазкова // Дискуссия. – 2012. – № 2. – С. 107-110.
28. Глазкова, Л. А. Миграционные процессы в приграничном с Украиной регионе / Л. А. Глазкова // Еврорегион: наука, образование, молодежная политика. – Белгород, 2010. – С. 35-36 (0,1 п.л.).
29. «Демографический ежегодник Белгородской области. 2015»: Стат.сб./ Белгородстат.– 2015 – 336 с.
30. Катаева О.В. Административная ответственность за нарушение в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. // Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 2010.
31. Миграция населения: теория и практика [Текст] / под ред. О. Д. Воробьевой, А. В. Топилина. – М. : МПСУ, 2012. –62 с.
32. Паспорт миграционных возможностей Белгородской области на период с 2001 до 2010 года. Издание территориального органа Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации в Белгородской области. Белгород, 2001.

33. Рыбаковский, О. Л. (совм. с Мартыненко С.В.). Миграционная политика современной России: структура и направления [Текст] / О. Л. Рыбаковский// Народонаселение. – 2013. – № 2.

34. Соловьев А.Б. Воздействие современных миграций населения на социально-экономическое развитие городов Белгородской области // Проблемы приграничных территорий России: материалы XXI сессии Международной академии регионального развития и сотрудничества М., 2004. С. 188-195.

35. Федотова, М. Современная миграционная политика Российской Федерации [Текст] / М. Федотова, И. Шойко // Информационно-аналитическое управление Аппарата Московской городской Думы. – 2010. - № 2

36. Шевченко Н.В., Надуткина И.Э., Мелкова А.А. Особенности внешней трудовой миграции на территории Белгородской области. Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий. 2016;(2).

#### Монографии:

37. Глазкова, Л. А. Миграционные процессы большого города: теория и методология [Текст]: монография / Л. А. Глазкова, О. Реш. – Саарбрюккен, Германия: LAP LAMBERT Akademik Publishing, 2012. – 160 с

38. Гущин А.К., Соловьев А.Б., Сазонова Н.В. Территориальная организация современных миграций населения региона: монография. Белгород, 2004.

#### Интернет-ресурсы:

39. О совещании в МВД России, посвященном вопросам миграции. <<http://pravorf.org/index.php/news/2158-o-soveshchanii-v-mvd-rossii-posvyashchennom-voprosam-migratsii>>. (последнее посещение - 11.11.2016 г.).
40. Официальные статистические данные, <https://http://belregion.ru/author/?ID=46>. (последнее посещение - 05.10.2016 г.).
41. Официальный сайт УФМС России по Белгородской области [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.ufms31.ru/structure/subdivision>
42. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (последнее посещение - 01.11.2016 г.).