

УДК 342  
ББК 67.400

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЛМЫКИЯ В НАЧАЛЕ XXI в.\*

*Е. А. Гунаев*

Вопросы регулирования миграции составляют одну из насущных проблем современной России. Согласно данным ООН, Россия занимает по количеству мигрантов второе место в мире после США. В России, по данным международной организации, находятся 11 млн приезжих [Доклад ООН 2013]. Миграция является одним из существенных факторов изменения численности населения. Мониторинг и регулирование процессов миграции населения — одна из важнейших задач органов государственной власти по стратегическому планированию регионального развития. В этой связи актуальным представляется исследование регулирования миграционных процессов на уровне субъекта Российской Федерации.

Миграционные процессы в постсоветский и современный периоды в контексте демографических процессов, влияния на общественно-политическую и социально-экономическую ситуацию в Республике Калмыкия рассматривали Н. В. Бадмаева, С. С. Белоусов, Л. В. Намруева, Б. Б. Нусхаева, Н. Г. Очирова, М. Б. Убушаев, Д. М. Чурюмова [Бадмаева 2009, 2011, 2012; Белоусов 2006, 2007, 2008, 2009; Намруева 2013; Нусхаева 2012; Очирова 2011; Убушаев 2009; Чурюмова 2013]. Влияние миграционных процессов на состояние преступности в Республике Калмыкия освещал Э. Ю. Авшеев [Авшеев 2012]. Вместе с тем, на наш взгляд, практически не исследовалось нормативно-правовое регулирование миграции в Республике Калмыкия. Рассмотрим указанный вопрос.

Конституцией РФ вопросы регулирования миграции населения прямо не отнесены ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Тем не менее, регули-

рование миграционных отношений затрагивает интересы регионального уровня осуществления государственной власти и местного самоуправления. Поэтому управление миграционными процессами осуществляется на различных уровнях публичной власти [Хабриева 2008: 3, 10].

Запаздывание в предыдущие годы федерального правового регулирования миграционных процессов как по предметам ведения Российской Федерации (например, статус иностранных граждан), так и по предметам совместного ведения (например, обустройство мигрантов) в сочетании с напряженной ситуацией в отдельных регионах вынуждало субъекты РФ осуществлять правовое регулирование до принятия федеральных актов [Хабриева 2008: 16].

В Республике Калмыкия специальные нормативные акты по вопросам миграции стали появляться в начале 2000-х гг. Одним из первых стал Указ Президента РК «О миграционной и демографической политике Республики Калмыкия» от 9 августа 2001 № 138 [Указ 2001]. В преамбуле Указа констатировалось: «Проводимые в стране коренные экономические реформы и демократические преобразования вызвали масштабные миграционные и демографические процессы. Отмеченные объективные процессы порождают необходимость совершенствования вопросов в данных сферах» [Указ 2001].

В целях регулирования потоков внутренней миграции и для обеспечения согласованных действий органов государственной власти Республики Калмыкия и федеральных органов государственной власти и решения задач социально-демографического развития республики данным Указом постановлялось:

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Фундаментальные проблемы модернизации полиэтничного макрорегиона в условиях роста напряженности» в рамках проекта «Демография народов Республики Калмыкия (конец XX – начало XXI в.)».

– Правительству Республики Калмыкия, руководителям органов исполнительной власти, органам местного самоуправления анализировать протекающие миграционные и демографические процессы с участием представителей общественных объединений, широко привлекать к обсуждению проблем, имеющих местное и республиканское значение, представителей различных слоев населения и на основе высказанных рекомендаций определять стратегию развития миграционной и демографической политики Республики Калмыкия.

– государственным средствам массовой информации Республики Калмыкия широко освещать миграционные и демографические процессы, происходящие в Республике Калмыкия [Указ 2001].

Во исполнение данного Указа в последующем был принят еще один Указ Президента РК — «О мерах по организации государственного регулирования за миграционными процессами на территории Республики Калмыкия» от 20 января 2003 г. № 59 (ред. от 20.03.2006) [Указ 2003]. Целью Указа объявлялись усиление государственного регулирования миграционных процессов, защита конституционных прав и свобод всех законно находящихся на территории Республики Калмыкия лиц, охрана общественного порядка. Эффективное государственное регулирование миграционных процессов провозглашалось одной из приоритетных задач Республики Калмыкия. Предлагалась разработка Положения о Комиссии миграционного контроля в Республике Калмыкия и Положения об организации координированной работы государственных и муниципальных органов по обеспечению соблюдения на территории Республики Калмыкия Правил регистрационного учета граждан.

Министерству внутренних дел Республики Калмыкия поручалось усилить работу по выявлению лиц, нарушающих Правила регистрации по месту жительства и пребывания на территории Республики Калмыкия, органам исполнительной власти, руководителям предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, индивидуальным предпринимателям при приеме на работу граждан неукоснительно выполнять требования законодательства о порядке регистрации граждан Российской Федерации и использования иностранной рабочей силы [Указ 2003].

В республике был принят и непродолжительное время действовал Закон РК «О пребывании и жительстве на территории Республики Калмыкия и о мерах по регулированию миграционных процессов в республике» от 28 января 2003 г. № 287-П-3 [Закон 2003а, 2003б]. Целями принятия закона являлись, помимо правового регулирования отношений, связанных с пребыванием и жительством на территории Республики Калмыкия иностранных граждан и лиц без гражданства, иных лиц, прибывающих на территорию республики, также «усиление государственного контроля за миграционными процессами, снижение социально-экономической напряженности, достижение межнационального согласия в республике» [Закон 2003а]. Статьей 18 данного Закона устанавливалось, что «миграция в Республике Калмыкия должна носить регулируемый характер и допускается в том объеме, в котором геополитическая обстановка, экономические и социальные условия позволяют обеспечивать права и свободы граждан, законно находящихся на территории республики, государственную и общественную безопасность» [Закон 2003а].

Необходимость регулирования миграционных процессов подвигла субъекты РФ вносить законодательные инициативы в Федеральное Собрание РФ с целью ускоренного принятия федеральных законов в сфере миграции. Например, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, рассмотрев проект федерального закона «О миграции в Российской Федерации», внесенный Законодательным Собранием Краснодарского края и Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, постановил поддержать данную законодательную инициативу [Постановление 2002].

Органы местного самоуправления также принимают нормативно-правовые акты в сфере регулирования миграции. Мэрией г. Элисты было принято Постановление «О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории г. Элисты» от 12 июля 2001 № 713 [Постановление 2001]. Указанным Постановлением «в целях регулирования миграции населения, упорядочения регистрации лиц, прибывающих в город Элисту, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности» были утверждены Правила

регистрации граждан по месту жительства, месту пребывания в г. Элисте, Положение о комиссии миграционного контроля при мэрии г. Элисты [Постановление 2001].

Основным субъектом реализации государственной политики по регулированию миграции в регионе выступает Правительство Республики Калмыкия. В полномочиях Правительства закреплена разработка и реализация мероприятий, обеспечивающих социальную защищенность населения, регулирование его занятости и миграции; участие в разработке и реализации федеральных целевых программ, формирование республиканских целевых программ и обеспечение их реализации [Закон 1998].

Одним из направлений деятельности республиканского Правительства по реализации федеральных программ является содействие добровольному переселению соотечественников в страну [Гунаев 2009]. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 года № 637 и распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 августа 2006 г. № 1172-р в Республике Калмыкия был одобрен «Проект Республиканской программы по оказанию содействия добровольному переселению в Республику Калмыкия соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2012 годы» [Распоряжение 2008]. Проект Программы был представлен в Правительство Российской Федерации на согласование. Распоряжением Правительства РФ от 27 января 2012 № 57-р Республике Калмыкия в числе других субъектов была предоставлена отсрочка по проектам указанных региональных программ [Распоряжение 2012].

Исполняя требования федерального законодательства, Правительство РК в 2011 г. разработало проект Закона Республики Калмыкия «О порядке создания в Республике Калмыкия специального учреждения для содержания по решению суда иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации» для внесения в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия [Распоряжение 2011]. «В целях координации и организации работы в Республике Калмыкия по реализации действующих законода-

тельных и иных нормативных актов Российской Федерации, Республики Калмыкия в области регулирования внешней трудовой миграции» также действует Постановление Правительства Республики Калмыкия «О мерах по регулированию внешней трудовой миграции в Республике Калмыкия» от 24 мая 2007 г. № 201 (ред. от 18.03.2013) [Постановление 2007].

Данным Постановлением образована Комиссия по регулированию внешней трудовой миграции в Республике Калмыкия. Основными задачами и функциями Комиссии являются:

1) осуществление координации деятельности органов исполнительной власти Республики Калмыкия, заинтересованных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Калмыкия, региональных объединений работодателей по реализации мероприятий в области регулирования внешней трудовой миграции, в том числе использования иностранных работников в отдельных видах экономической деятельности и их замещения национальными трудовыми ресурсами;

2) согласование потребности в привлечении иностранных работников к осуществлению трудовой деятельности в Республике Калмыкия, в том числе использования иностранных работников в отдельных видах экономической деятельности, и предложений по объемам квот в Республике Калмыкия;

3) согласование предложений по формированию организационных планов по реализации мероприятий в области регулирования внешней трудовой миграции, в том числе использования иностранных работников в розничной торговле;

4) проведение информационно-разъяснительной работы по реализации принятых Правительством Российской Федерации решений в области регулирования внешней трудовой миграции, в том числе использования иностранных работников в отдельных видах экономической деятельности;

5) обеспечение контроля за постоянным проведением мониторинга:

– функционирования розничных рынков;

– реализации принятых Правительством Российской Федерации решений в области регулирования внешней трудовой мигра-

ции, в том числе использования иностранных работников в розничной торговле;

– рынка труда и перспектив изменения спроса на рабочую силу в Республике Калмыкия, в том числе за счет предусматриваемого создания рабочих мест в рамках реализации приоритетных национальных проектов, инвестиционных проектов, федеральных, отраслевых, региональных и местных программ развития и др. [Постановление 2007].

Таким образом, в настоящее время в Республике Калмыкия правовое регулирование миграции осуществляется подзаконными нормативными актами, принятыми в соответствии с федеральными законами. Отсутствие специальных законов в области регулирования миграционных процессов у субъектов РФ объясняется сужением их полномочий федеральным законодательством. Вместе с тем в последнее время ставится вопрос о передаче регионам дополнительных полномочий в указанной сфере, и, как представляется, роль субъектов РФ в реализации миграционной политики будет возрастать.

#### Источники

- Закон* Республики Калмыкия «О Правительстве Республики Калмыкия» от 2 ноября 1998 г. № 1-П-3 (ред. от 09.04.2010) // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».
- Закон* Республики Калмыкия «О пребывании и жительстве на территории Республики Калмыкия и о мерах по регулированию миграционных процессов в республике» от 28 февраля 2003 г. № 287-П-3 // Хальмг үнн. 2003. 11 апреля.
- Закон* Республики Калмыкия «О признании утратившими силу некоторых Законов Республики Калмыкия» от 22 сентября 2003 г. № 384-П-3 // Хальмг үнн. 2003. 11 октября.
- Постановление* Мэрии г. Элисты «О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории г. Элисты» от 12 июля 2001 г. № 713 // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».
- Постановление* Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия «О поддержке законодательной инициативы Законодательного Собрания Краснодарского края и Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона “О миграции в Российской Федерации”» от 15 февраля 2002 г. № 653-П // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».
- Постановление* Правительства Республики Калмыкия «О мерах по регулированию внешней трудовой миграции в Республике Калмыкия» от 24 мая 2007 г. № 201 (ред. от 18.03.2013) // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».
- Распоряжение* Правительства Республики Калмыкия «О Республиканской программе по оказанию содействия добровольному переселению в Республику Калмыкия соотечественников, проживающих за рубежом, на 2009–2012 годы» от 21 ноября 2008 г. № 355-р // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».
- Распоряжение* Правительства Республики Калмыкия «О внесении в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия проекта закона Республики Калмыкия “О порядке создания в Республике Калмыкия специального учреждения для содержания по решению суда иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации”» от 19 декабря 2011 г. № 346-р // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».
- Распоряжение* Правительства Российской Федерации «Об отсрочке разработки проектов региональных программ по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 27 января 2012 г. № 57-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.02.2012. № 6. Ст. 744.
- Указ* Президента Республики Калмыкия «О миграционной и демографической политике Республики Калмыкия» от 9 августа 2001 г. № 138 // Известия Калмыкии. 2001. 21 августа.
- Указ* Президента Республики Калмыкия «О мерах по организации государственного регулирования за миграционными процессами на территории Республики Калмыкия» от 20 января 2003 г. № 59 (ред. от 20.03.2006) // Консультант Плюс. База «Региональное законодательство. Республика Калмыкия».

## Литература

- Авишев Э. Ю.* Влияние миграционных процессов на состояние преступности в Республике Калмыкия // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2012. № 1. С. 110–113.
- Бадмаева Н. В.* Внутрорегиональные миграционные процессы в Республике Калмыкия // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2009. № 1. С. 69–72.
- Бадмаева Н. В.* Мигранты и принимающее общество: оценка экспертов // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2012. № 3. С. 105–107.
- Бадмаева Н. В.* Применение социальных технологий в управлении миграционными процессами в регионе: к постановке проблемы // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2011. № 2. С. 160–162.
- Белоусов С. С.* Вынужденные переселенцы и беженцы в Калмыкии // Труды Южного научного центра Российской академии наук. Социальные и гуманитарные науки. Т. 5. Ростов-на-Дону: ЮНЦ РАН. 2009. С. 112–124.
- Белоусов С. С.* Международные миграции в Калмыкии (1992–2005 гг.) // Современные историко-правовые и экономические исследования. Сб. науч. тр. Элиста: КФ МАЭП, 2008. С. 78–90.
- Белоусов С. С.* Международные трудовые миграции в Калмыкии в постсоветский период // Полиэтнический регион: язык, культура, политика, экономика. Тез. докл. Всерос. науч. конф. (г. Ростов-на-Дону, 9–10 октября 2008 г.). Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2008. С. 32–35.
- Белоусов С. С.* Миграционный фактор в прошлой и в современной политике властей в решении политико-национальных и экономических проблем Калмыкии // Мат-лы регион. науч. конф. «Системные исследования современного состояния и пути развития Юга России (природа, общество, человек)» (г. Ростов-на-Дону, 6–8 июня 2006 г.). Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2007. С. 239–242.
- Белоусов С. С.* Основные тенденции миграционных процессов населения в Калмыкии в постсоветский период // Современное состояние и сценарии развития Юга России. Мат-лы науч.-практ. семинара Объединённого отдела социально-политических и экономических проблем южных регионов ЮНЦ РАН (г. Ростов-на-Дону, 7–8 декабря 2005 г.). Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2006. С. 116–121.
- Гунаев Е. А.* Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федеральный и региональный аспекты (на примере Республики Калмыкия) // Единая Калмыкия в единой России: через века в будущее. Мат-лы Междунар. науч. конф. (г. Элиста, 13–18 сентября 2009 г.). В 2 ч. Ч. 2. Элиста.: АПП «Джангар», 2009. С. 547–551.
- Доклад ООН:* Россия занимает второе место в мире по числу мигрантов [электронный ресурс] // URL: <http://www.russian.rt.com/article/15311> (дата обращения: 12.09.2013).
- Намруева Л. В.* Миграционные установки молодежи Калмыкии (по материалам исследования) // Вестник Калмыцкого университета. 2013. № 2. С. 64–70.
- Нухаева Б. Б.* Население Республики Калмыкия по итогам Всероссийской переписи – 2010 г.: основные характеристики // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2012. № 2. С. 128–133.
- Очирова Н. Г.* Трансформация социально-демографической структуры населения в конце XX и начале XXI вв. (на примере Республики Калмыкия) // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2011. № 3 (28). С. 131–136.
- Убушаев М. Б.* Миграционные процессы в Республике Калмыкия в постсоветский период // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2009. № 1. С. 65–69.
- Хабриева Т. Я.* Роль субъектов Российской Федерации в государственном управлении в сфере миграции // Журнал российского права. 2008. № 4 (136). С. 3–16.
- Чурюмова Д. М.* Основные тенденции в демографическом процессе населения Республики Калмыкия // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2013. № 2. С. 124–129.