

ВЪЕЗД И ПРЕБЫВАНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЭТНИЧЕСКИХ КЫРГЫЗОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

К.С. Исабеков

Рассмотрены основные внутринациональные документы по регулированию прав граждан на свободу передвижения, в частности въезд и пребывание иностранных граждан, а также этнических кыргызов в Кыргызской Республике. Анализируется деятельность уполномоченных органов по урегулированию положений, влияющих на свободу въезда в Кыргызстан.

Ключевые слова: проблемы этнических кыргызов; проблемы иностранных граждан, трудовая миграция.

Правовые вопросы миграции населения сложны и многозначны, так как регулируются многими институтами права и правовыми нормами.

В этом плане законодательство Кыргызской Республики (КР) в сфере миграции регламентируется: Конституцией Кыргызской Республики, кодексами Кыргызской Республики (гражданский, уголовный, трудовой, об административной ответственности), законами КР (“О внешней миграции”, “О внутренней миграции”, “О беженцах”, “О предупреждении и борьбе с торговлей людьми”, “О гражданстве Кыргызской Республики”), Указами Президента КР, постановлениями и распоряже-

ниями Правительства КР, а также Международными документами¹.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах // Факультативный протокол, принятый и открытый для подписания ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 года № 1406-ХП);

Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, г. Нью-Йорк от 7 марта 1966 года. См. также Международную Конвенцию от 30 ноября 1973 г. “О пресечении преступления апартеида и на-

Въезд и выезд являются важной проблемой в вопросах миграции, которая заключается в том, что граждане КР, выезжающие на за границу по трудовому договору, заключенному с зарубежными нанимателями, выходят из-под сферы действия кыргызского трудового законодательства. Факт наличия кыргызского гражданства в данном случае не имеет значения. На них распространяется трудовое законодательство принимающей стороны, а также международные правила трудовой миграции, если, разумеется, государство признает эти правила.

В то же время факт выхода мигрантов из сферы действия своего законодательства не означает, что государство происхождения полностью снимает с себя ответственность за судьбу своих граждан, работающих за рубежом. В Конституции Кыргызской Республики по этому поводу говорится: «Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами»¹.

казания за него» (Кыргызская Республика присоединилась Законом от 26 июля 1996 года № 48);

Конвенции о правах ребенка, г. Нью-Йорк от 20 ноября 1989 года. В редакции Поправки от 12 декабря 1995 года. См. Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. К настоящей Конвенции, касающейся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. См. Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. К настоящей Конвенции, касающейся участия детей в вооруженных конфликтах (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 года № 1402-ХП).

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года (Приложение I к Докладу Специального комитета по разработке конвенции против транснациональной организованной преступности о работе его I-XI сессий от 2 ноября 2000 года). См. также: Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 15 ноября 2000 г.);

Протокол от 15 декабря 2000 года о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Ратифицировано Законом КР от 15 апреля 2003 года № 74) и др.

¹ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, изложена в Законе КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 года, принятая на референдуме // Информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про». Бишкек, 2010. Ст. 50, п. 5.

Конституция Кыргызской Республики не только декларирует защиту своих граждан за рубежом, но и гарантирует защиту иностранным гражданам. В ней, в частности, отмечено: «В Кыргызской Республике иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законом или международным договором, участницей которого является Кыргызская Республика»².

Соответственно, порядок работы с иностранными гражданами и выдачи им разрешительных документов регламентируется Положением «О порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории КР», утвержденным постановлением Правительства КР от 8 сентября 2006 года № 639. Согласно положению, кыргызское или иностранное физическое или юридическое лицо для привлечения иностранных граждан обязано иметь разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, а иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность, – разрешение на работу. По этому положению трудовая миграция иностранных граждан квотируется, также ежегодно Правительством КР определяется квота на трудовую миграцию.

В соответствии с положением, иностранный гражданин или лицо без гражданства, имеющие намерения осуществлять трудовую или предпринимательскую деятельность на территории КР, обязаны получить разрешительные документы в Департаменте Министерства труда, занятости и миграции.

Установленный Положением обязательный порядок выдачи разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы, а также разрешений на работу не применяется по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые в соответствии с законодательством КР:

- официально признаны беженцами;
- имеют постоянный вид на жительство в КР;
- получили политическое убежище на территории КР.

Указанный порядок не применяется к иностранным гражданам:

- командированным работникам для проведения монтажа (шеф-монтажа) технологического оборудования, поставляемого иностранным юридическими студентам, проходящим производственную практику в рамках кыргызских

² Там же. Ст. 19, п. 1.

образовательных учреждений высшего профессионального образования, а также работающим во время каникул;

- работающим в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, аккредитованных в КР, а также организациях, пользующихся дипломатическим статусом, находящихся на территории КР;
- корреспондентам и журналистам, аккредитованным в КР;
- лицам, для которых определен иной порядок трудоустройства межгосударственными и межправительственными соглашениями КР с зарубежными странами.

В выдаче разрешения на работу иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть отказано или оно может быть отозвано в случаях:

- неоднократного неисполнения требований, указанных в разрешении на работу;
- выявления недостоверности представленных сведений;
- прекращения трудовой или индивидуальной предпринимательской миграции на территории КР;
- совершения действий, противоречащих законодательству КР.

Решение об отказе в выдаче разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и разрешения на работу, отзыве или приостановлении их действия могут быть обжалованы в судебном порядке. Еще одним нормативно-правовым актом в сфере трудовой миграции иностранных граждан и лиц без гражданства является постановление Правительства КР от 31 октября 2006 года № 754 “Об утверждении преysкуранта расценок за выдачу разрешительных документов, на право ведения любой деятельности, связанной с привлечением иностранной рабочей силы в КР и трудоустройством граждан Кыргызстана за ее пределами”.

Деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность по трудоустройству граждан Кыргызстана за рубежом, регулируется Положением “О порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан КР за рубежом”, утвержденным постановлением Правительства КР № 639 от 8 сентября 2006 года, а также положениями и документами международных организаций¹.

¹ Конвенция Международной Организации Труда № 29 относительно принудительного или обязательного труда. Генеральная Конференция Международной Организации Труда, созванная в Женеве

Это Положение определяет порядок и условия выдачи разрешений на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан КР за ее пределами.

Под деятельностью, связанной с трудоустройством граждан КР за ее пределами, понимается любая деятельность физических или юридических лиц, направленная на осуществление выезда граждан КР за границу в качестве трудящихся-мигрантов.

Выдача разрешений на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан КР за ее пределами, и контроль за их использованием, осуществляются Министерством труда, занятости и миграции КР. Иностранцы граждане или лица без гражданства, временно находящиеся в Кыргызской Республике на законном основании, желающие получить в КР статус иммигранта и имеющие законные основания для его получения, подают ходатайство и необходимые документы в органы внутренних дел Кыргызской Республики по месту временного проживания.

Для получения статуса иммигранта заявитель должен иметь постоянный источник дохода для обеспечения прожиточного минимума заявителя и членов его семьи. В случае отсутствия достаточных финансовых возможностей для обеспечения прожиточного минимума заявителя или членов его семьи, должен быть представлен документ, подтверждающий гарантию о трудоустройстве или возможности их финансового обеспечения не ниже установленного законодательством КР прожиточного минимума. Если заявитель не представит прямого доказательства того, что он не будет нуждаться

Административным Советом Международного Бюро Труда и собравшаяся там 10 июня 1930 года на четырнадцатую сессию, решив принять различные предложения относительно принудительного или обязательного труда, – первый пункт повестки дня сессии, и решив придать этим предложениям форму международной конвенции, принимает сего июня двадцать восьмого дня тысяча девятьсот тридцатого года нижеследующую Конвенцию, которая будет именоваться Конвенцией о принудительном труде 1930 года и подлежит ратификации Членами Международной Организации Труда в соответствии с положениями Устава Международной Организации Труда;

В Конвенции МОТ № 157 (1982 г.) изложена международная система сохранения прав мигрантов в области социального обеспечения. Вопросы регламентации набора, ознакомления с работой и размещения трудящихся-мигрантов регулируются Конвенцией МОТ (1949 г.) о платных бюро по найму, Конвенцией и Рекомендацией МОТ (1948 г.) об организации служб занятости, Конвенцией и Рекомендацией МОТ (1964 г.) о политике в области занятости.

ся в финансовой помощи Кыргызской Республики, то это является основанием для отказа в предоставлении статуса иммигранта.

Заявитель, получивший решение о предоставлении статуса иммигранта, обращается в ОВД КР для последующего документирования постоянного вида на жительство в соответствии с законодательством КР.

За нарушение законодательства КР иммигрантами предусмотрены следующие меры ответственности:

- аннулирование вида на жительство;
- сокращение срока пребывания в КР;
- административное выдворение в соответствии с законодательством КР.

Вид на жительство может быть аннулирован в случаях, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства:

- представил ложные сведения при подаче ходатайства о получении вида на жительство;
- осуществляет деятельность, представляющую угрозу безопасности КР;
- состоит в фиктивном браке с гражданином КР, либо иностранным гражданином, или лицом без гражданства, имеющим постоянный вид на жительство в КР, с целью получения вида на жительство в КР;
- при расторжении брака с гражданином КР, имеющим постоянный вид на жительство в КР в течение пяти лет, и если в браке нет детей или суд оставит детей у того из родителей, который является гражданином или постоянным жителем КР.

Иностранный гражданин и лицо без гражданства, у которого вид на жительство аннулирован, обязан покинуть территорию КР в срок, указанный в предписании о выезде, выданном органами внутренних дел и национальной безопасности. В случае неисполнения предписания, иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит административному выдворению с территории КР.

Иначе обстоят дела с лицами, которые волею судеб оказались за пределами своей исторической родины, для которых приобретение гражданства и пребывание в Кыргызской Республике наше законодательство построило иной порядок. Речь идет об этнических кыргызах.

После обретения независимости в КР, как и в других постсоветских странах, начался процесс возвращения этнических кыргызов на историческую родину из соседних государств. Основными странами их исхода являются Таджикистан (80 %) и Узбекистан (20 %). Согласно данным, предоставленным дипломатическими представительствами КР, за

рубежом проживает более 650 тыс. этнических кыргызов. Наибольшая численность этнических кыргызов проживает: в Республике Узбекистан – 370 тыс. чел., в КНР – 160 тыс., в Республике Таджикистан – 65 тыс., в Республике Казахстан – 11 тыс. и порядка 2–2,5 тыс. чел. в Турции, Афганистане и Туркмении. Анализируя ситуацию с этническими кыргызами, прибывающими в Кыргызстан с намерениями остаться на постоянное жительство, можно отметить, что процесс их переселения на историческую родину будет продолжаться.

В целях реализации Указа Президента КР от 29 августа 2001 года “О мерах по оказанию поддержки этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину” постановлением Правительства КР от 9 апреля 2002 года были утверждены “Мероприятия по оказанию поддержки и помощи этническим кыргызам, возвратившимся на историческую родину и проживающим за рубежом”, в котором были определены основные и приоритетные направления поддержки и помощи, а также перечень задействованных в их реализации министерств и ведомств КР.

На данный момент вопрос обретения гражданства, который, по сути, был одним из основных барьеров в адаптации, снят с повестки дня.

Согласно Закону КР “О гражданстве Кыргызской Республики”¹ и Указу Президента КР от 6 апреля 2006 года № 164 “О внесении дополнений в Указ Президента КР “О мерах по урегулированию гражданства Кыргызской Республики” от 30 июня 1995 года” этнические кыргызы могут подавать ходатайства на получение гражданства без наличия справки о выходе из прежнего гражданства. В целях упрощения процедур, связанных с выходом этнических кыргызов из прежнего гражданства и принятием гражданства КР в мае 2004 г. в городе Душанбе было подписано Соглашение между КР и Республикой Таджикистан об упрощенном приобретении гражданства. Позже оно было ратифицировано парламентами обоих государств. Реализация данного Соглашения позволит решить многие экономические и социальные проблемы граждан Республики Таджикистан – этнических кыргызов для их полноценного интегрирования в местное сообщество Кыргызстана. Работа по поддержке этнических кыргызов, возвратившихся на историческую родину, была продолжена в рамках Государственной программы “Кайрылман” по оказанию содействия этническим кыргы-

¹ Закон Кыргызской Республики “О гражданстве Кыргызской Республики” // Ведомости Жогорку Кенеша. 2007. № 5.

зам, возвращающимся на историческую родину, на 2006–2008 гг., утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 октября 2006 года № 737. Данной программой предусматривалась реализация мероприятий по трем основным направлениям: “Совершенствование нормативно-правовой базы”, “Регулирование процесса переселения”, “Оказание содействия в адаптации и интеграции по прибытии на историческую родину” и др¹.

Работа с беженцами регулируется Законом КР и регламентируется Положением “О работе с бе-

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики “Об утверждении Мероприятий по оказанию поддержки и помощи этническим кыргызам, возвратившимся на историческую родину и проживающим за рубежом” от 9 апреля 2002 года № 217; Во исполнение Указа Президента Кыргызской Республики “О мерах по оказанию поддержки этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину”, от 29 августа 2001 года Правительство Кыргызской Республики постановляет: Утвердить прилагаемые Мероприятия по оказанию поддержки и помощи этническим кыргызам, возвратившимся на историческую родину и проживающим за рубежом. Министерством, государственным комитетам, административным ведомствам, государственным комиссиям, местным государственным администрациям и органам местного самоуправления: Обеспечить выполнение Мероприятий по оказанию поддержки и помощи этническим кыргызам, возвратившимся на историческую родину и проживающим за рубежом, в установленные сроки; Ежегодно, к 15 января, представлять информацию о ходе выполнения Мероприятий в Министерство иностранных дел Кыргызской Республики для обобщения и последующего внесения отчета в Правительство Кыргызской Республики к 15 февраля.

женцами”, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 апреля 2003 года № 188. Также частью законодательства КР по беженцам является Конвенция ООН 1951 года о статусе беженцев и Протокол к нему 1967 года.

Беженцем признается лицо, не являющееся гражданином КР и ходатайствующее перед КР о признании себя беженцем, которое вынуждено покинуть место своего постоянного проживания на территории другого государства в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, национальности, политических убеждений, принадлежности к конкретной социальной группе, а также реальной опасности подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах и которое не может, в силу таких опасений, или не желает воспользоваться защитой своей страны.

Органом, уполномоченным принимать решения о признании лица беженцем и утрате им статуса беженца в Кыргызстане, являются Министерство труда, занятости и миграции КР и его территориальные структуры.

Таким образом, кроме Министерства труда, занятости и миграции, в силу высокой степени актуальности данного вопроса, практически все органы государственной власти принимают непосредственное участие в благоприятном решении проблем миграции населения.

Приоритетными в этой области являются: регулирование кыргызской трудовой эмиграции, предоставление поддержки этническим кыргызам, борьба с нерегулярной миграцией, пребывания кыргызских граждан за рубежом и пограничный контроль.