

УДК 331.556.4(575.2)

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В РАЗВИТИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСТАНА В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Н.М. Мырзабаева

Анализируется государственная миграционная политика Кыргызской Республики. Проведен анализ внешней трудовой миграции, раскрыты вопросы развития системы организованного трудоустройства в условиях развития пространства Евразийского экономического союза. Выявлены положительные стороны трудовой миграции из Кыргызстана в Российскую Федерацию. Рассмотрены перспективы развития внешней трудовой миграции и ее регулирования в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: государственная миграционная политика; мигранты; иммигранты; иностранная рабочая сила; трудовая миграция; миграционное законодательство.

ЕВРАЗИЯЛЫК ИНТЕГРАЦИЯНЫН ШАРТЫНДА КЫРГЫЗСТАНДЫН МИГРАЦИЯЛЫК САЯСАТЫНЫН ӨНҮГҮҮСҮНДӨ МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРДЫН РОЛУ

Н.М. Мырзабаева

Макалада Кыргыз Республикасынын мамлекеттик миграциялык саясаты талдоого алынган. Тышкы экономикалык миграцияга талдоо жүргүзүлөт жана Евразия экономикалык биримдигинин мейкиндигинин өнүгүү шартында уюмдашкан ишке орноштуруу системасын өнүктүрүү маселелери каралат. Кыргызстандан Россия Федерациясына эмгек миграциясынын он жактары аныкталды. Тышкы миграциянын өнүгүү келечеги жана Евразия экономикалык биримдигинин алкагында аны жөнгө салуу маселеси каралды.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик миграциялык саясат; мигранттар; иммигранттар; чет өлкөлүк жумушчу күчү; эмгек миграциясы; миграциялык мыйзамдар.

THE ROLE OF STATE BODIES IN THE DEVELOPMENT OF THE MIGRATION POLICY OF KYRGYZSTAN IN THE CONTEXT OF EURASIAN INTEGRATION

N.M. Myrzabayeva

This article analyzes the state migration policy of the Kyrgyz Republic. The analysis of external labor migration is carried out, the issues of the development of the system of organized employment in the conditions of the development of the Eurasian Economic Union space are revealed. The positive aspects of labor migration from Kyrgyzstan to the Russian Federation are revealed. The prospects for the development of external labor migration and its regulation within the EEU are considered.

Keywords: state migration policy; migrants; immigrants; foreign labor; labor migration; migration legislation.

Правительство Кыргызстана постоянно опасается возможного масштабного возвращения трудящихся-мигрантов, увеличения количества безработицы и резкого падения поступления денежных трансфертов от трудовых мигрантов. Поэтому проведение грамотной миграционной политики является самым важным вопросом для руководства страны [1, с. 88–92].

Миграционная политика страны является одним из самых приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, составной частью социально-экономического развития и внешнеполитической деятельности. В этой связи с целью определения приоритетов государственной миграционной политики в долгосрочной перспективе разрабатывается проект Концепции

миграционной политики до 2040 г. Миграционная политика Кыргызстана направлена на:

- разработку и реализацию мер единой государственной миграционной политики на территории страны;
- развитие системы организованного трудоустройства граждан КР за рубежом;
- регулирование процессов привлечения иностранной рабочей силы с учетом интересов внутреннего рынка труда КР;
- принятие мер по обеспечению защиты прав и законных интересов иммигрантов – этнических кыргызов;
- обеспечение прав беженцев в соответствии с международными обязательствами и с учетом интересов национальной безопасности [2, с. 1–11].

В трудовой миграции находится более 700 тыс. граждан КР. Из них в Российской Федерации – более 640 тыс., в Казахстане – 35 тыс., в Южной Корее – 5 тыс., в Турции – 30 тыс., в других странах дальнего зарубежья (Европа, США, Ближний Восток, Азия) – более 20 тыс. человек.

«Договор о создании Евразийского экономического союза, вступивший силу 1 января 2015 г., гарантирует свободу движения рабочей силы, активизируя миграционные процессы в рамках нового интеграционного пространства. Формирование единого рынка труда ЕАЭС открывает для человека возможность на более широком профессиональном пространстве найти работу, которая создавала бы условия для профессиональной самореализации, обеспечения достойного уровня жизни в соответствии с его квалификацией и притязаниями; обеспечивает гарантии более благоприятных условий труда, больший доступ к медицинскому и социальному облуживанию; упрочивает позиции работника на рынке труда» [3, с. 62–67].

Положительным в трудовой миграции является то, что граждане КР, не имеющие возможности работать на родине, выезжают и зарабатывают на жизнь за рубежом. По данным Национального банка Кыргызской Республики, объемы денежных переводов физических лиц, произведенных через системы переводов, за 2016 г. составили 1 991,3 млн долл. США, а за 10 месяцев 2017 г. – 2 083,73 млн долл. США, что на 20,4 % больше, чем за тот же период 2016 г.

После вступления Кыргызстана в ЕАЭС мигранты получили ряд преференций при осуществлении трудовой деятельности в Российской Федерации [4, с. 19–30]:

- трудящийся и члены его семьи могут находиться без регистрации до 30 дней;

- регистрация осуществляется на срок действия трудового или гражданско-правового договора;
- не требуется получения разрешений на работу (патента) и сдачи экзамена;
- при приеме на работу с трудящимся заключается трудовой или гражданско-правовой договор;
- при приеме на работу признаются документы об образовании и квалификации, выданные в государствах Союза;
- с первого дня работы доходы трудящегося облагаются налогом по ставке 13 %, равно как для гражданина РФ;
- без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор;
- социальное обеспечение и медицинская помощь трудящемуся и членам его семьи оказывается в том же порядке и на тех же условиях, что и гражданам страны трудоустройства.

С января 2017 г. стало возможным приобретение бесплатного Обязательного медицинского страхования (ОМС). Однако необходимо отметить, что данное новшество распространяется только на самого трудящегося, для членов его семьи подобная норма остается недоступной.

Вместе с тем одним из наиболее важных препятствий для осуществления трудовой деятельности на территории ЕАЭС является ограничение во въезде на территорию Российской Федерации. На начало 2017 г. количество «запретников» достигло более 106 тыс. граждан Кыргызской Республики, а на конец года список запрета был сокращен до 77 702 граждан.

Данные указывают на положительную динамику в сокращении числа «запретников» из Кыргызстана в Российской Федерации, что подтверждает эффективность принятых мер Кыргызской Республикой и выполнение российской стороной достигнутых договоренностей между двумя странами.

«Трудовая миграция должна быть открыта для людей, обладающих материальными средствами, без уголовного прошлого в части совершенных ими особо тяжких преступлений. Во всех странах Евразийского союза поток людей необходимо распределять так, чтобы не перегружать мегаполисы. Возможно, есть резон в каком-то стимулировании трудовой миграции в рамках Евразийского союза и освоения обезлюдивших территорий. Что особенно актуально в российском контексте, применительно к Сибири, Дальнему Востоку» [5, с. 38–42].

В федеральном законе «О безопасности дорожного движения» от 14 июля 2017 г., одобренном Советом Федерации 19 июля 2017 г., пункт 13 статьи 25 федерального закона от 10 декабря 1995

г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» дополнен абзацем, что положения настоящего пункта не распространяется на граждан Кыргызской Республики, а также граждан государств, законодательство которых закрепляет использование русского языка в качестве официального, осуществляющих предпринимательскую и трудовую деятельность на территории РФ, непосредственно связанную с управлением транспортными средствами. Закон вступил в силу 26 июля 2017 г.

Прорабатывается вопрос подписания Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств – членов ЕАЭС. Данный проект одобрен на заседании Коллегии Евразийской экономической комиссии 19 декабря 2016 г. Целью Договора является обеспечение равных прав в сфере пенсионного обеспечения (при формировании и экспорте пенсий), защита пенсионных прав, приобретенных трудящимися в государствах-членах, а также развитие сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения между партнерами по Союзу. Договор предусматривает зачет трудового стажа, полученный в государствах ЕАЭС. Вступление в силу Договора обеспечит гражданам государств-членов право формировать, сохранять и реализовывать пенсионные права, приобретенные ими во время работы в странах Союза. Документ также предусматривает решение вопроса по экспорту пенсий и учету стажа работы, приобретенному в другом государстве-члене. Однако «формирование единого пенсионного пространства в значительной степени затрудняется высокой степенью дифференциации уровня жизни населения стран – участниц ЕАЭС, различием национальных пенсионных систем, неготовностью пенсионных фондов к обмену информацией, отсутствием прозрачности систем учета пенсионных отчислений, разным возрастным критерием выхода на пенсию и рядом других проблем» [6, с. 173–185].

Пенсионная система Кыргызской Республики представлена тремя уровнями: базовой, страховой и накопительной частями пенсии. Базовая часть пенсии является солидарной и гарантируется гражданам со стажем пенсионного социального страхования: для мужчин – 25 лет, для женщин – 20 лет, выплачивается из госбюджета с учетом индексации. Гражданам, не имеющим необходимого стажа, базовая пенсия начисляется пропорционально имеющемуся стажу. Страховая часть пенсии является солидарной и представлена в виде условно-накопительной части пенсии, величина которой зависит от размера страховых взносов, уровня среднемесячной заработной платы и страхового стажа. Индексация проводится с учетом роста заработной платы и индекса потребительских

цен при наличии финансовых возможностей Социального фонда КР. Накопительная часть пенсии по пенсионному законодательству формируется на основе обязательного и добровольного компонентов. Обязательный накопительный элемент в пенсионную систему был введен в 2010 г. в размере 2 % от взноса самого работника путем увеличения его с 8 %, действовавших на тот момент, до 10 %.

Основными проблемами современной системы пенсионного обеспечения КР являются недостаточный уровень охвата граждан государственного пенсионного страхования вследствие высокой внешней миграции, низких доходов сельских товаропроизводителей и уклонения от уплаты страховых взносов самозанятыми гражданами, высокий уровень теневого бизнеса и сокрытие реального размера заработных плат, низкий уровень пенсий [7, с. 68–80].

В рамках деятельности по поддержке соотечественников постановлением Правительства Кыргызской Республики от 29 апреля 2015 г. № 266 утверждено Положение Совета по связям с соотечественниками за рубежом при Правительстве КР. Состав указанного Совета утвержден распоряжением Правительства КР от 17 сентября 2015 г. № 462-р, обновлен распоряжением Правительства от 20 октября 2017 г. за № 484-р. Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики совместно с членами Совета с привлечением партнерских организаций и независимых экспертов разработала проект Программы правительства по государственной поддержке соотечественников на 2018–2020 гг.

В настоящее время реализуется Национальная инициатива «Мекен-карт», которая предполагает предоставление особых преференциальных условий для граждан иностранных государств, которые в силу различных обстоятельств вышли из гражданства Кыргызской Республики. Разрабатывается проект закона «О внесении изменений и дополнений в закон КР «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом», которым предусматривается:

- внесение изменений в понятие «соотечественник» с целью расширения с учетом инициативы «Мекен-карт»;
- включение понятия «диаспора» в терминологию и обеспечение стимулирования самоорганизации диаспоральных структур;
- определение полномочий и функций государственных органов Кыргызской Республики в работе по поддержке соотечественников;
- включение понятия «уполномоченный государственный орган по работе с соотечественниками» и определение его полномочий [2, с. 1–11].

В целях разработки эффективного механизма репатриации тел граждан Кыргызстана разработан проект соответствующего решения Правительства Кыргызстана и инструкция по обеспечению единовременной выплаты (в размере 50 тыс. сом.) на репатриацию тел граждан Кыргызской Республики, умерших на территории государств – членов ЕАЭС.

Реализация всей указанной работы проводится на основе планомерного анализа действующей нормативно-правовой базы и с учетом международного опыта.

Нацеливаясь на обеспечение прав и интересов граждан Кыргызской Республики, находящихся на территории Российской Федерации, Представительством Государственной службы при Правительстве Кыргызской Республики в Российской Федерации проводится работа с гражданами по вопросам миграционного законодательства Российской Федерации (разбор обращений по невыплате заработной платы, проведение переговоров с работодателями, взыскание с работодателей компенсации за причиненный ущерб здоровью, связанный с производственной травмой, участие в судебных процессах по защите законных прав граждан Кыргызстана, осуществляющих трудовую деятельность в г. Москве, распространение среди граждан Кыргызстана «Справочника о порядке въезда и пребывания граждан КР в Российской Федерации и правилах работы в ЕАЭС»).

Для реализации возможности трудовой деятельности Государственная миграционная служба при Правительстве Кыргызской Республики осуществляет трудоустройство безработных граждан в странах ближнего и дальнего зарубежья: Российской Федерации, Республике Казахстан, Республике Корея, Объединенных Арабских Эмиратах и Турецкой Республике.

В 2017 г. общее количество трудоустроенных составило 2 793 человек, в Турцию – 1 740 человек, в Корею – 299 человек, Российскую Федерацию – 271 человек, в Объединенные Арабские Эмираты – 100 человек, в Катар – 131 человек, в Германию – 182 человека, другие страны – 70 человек.

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы. Перспективы развития внешней трудовой миграции и ее регулирования в рамках ЕАЭС достаточно оптимистичные. Происходит создание и развитие гармоничной системы

миграционного законодательства стран-участниц на основе унификации понятийного аппарата и ее адаптации к Договору о ЕАЭС [4]. Формируется единая миграционная политика государств – участников ЕАЭС на основе разработки Стратегии миграционной политики стран-участниц. Совершенствование государственного регулирования внешней трудовой миграции является одним из важнейших факторов эффективного обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами, а в условиях межгосударственного взаимодействия значимость этих явлений возрастает в разы.

Литература

1. *Эргешбаев У.Ж.* Трудовая миграция населения Кыргызстана в условиях интеграции / У.Ж. Эргешбаев, И.У. Давыдов, уулу Т. Мамытбек, С.Е. Ешенова // Вестн. филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный социальный университет» в г. Ош Кыргызской Республики. 2016. Т. 16. № 2.
2. Информация о деятельности Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики по итогам 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ssm.gov.kg/wp-content/uploads/2018/01/Отчет-ГСМ-за-2017-год.docx>
3. *Осадчая Г.И.* Миграционные процессы в контексте формирования единого рынка труда Евразийского экономического союза / Г.И. Осадчая // Социальная политика и социология. 2015. Т. 14. № 3-1 (109).
4. *Вешкурова А.Б.* Регулирование процессов внешней трудовой миграции в Евразийском экономическом союзе / А.Б. Вешкурова, Н.А. Копылова // Труд и социальные отношения. 2017. № 2.
5. *Лещуков В.С.* Проблема трудовой миграции в контексте строительства Евразийского союза / В.С. Лещуков, М.В. Лапенко // Современные евразийские исследования. 2014. Т. 4.
6. *Кудрявцева Л.Н.* Пенсионные системы стран-членов ЕАЭС в контексте создания единого экономического пространства / Л.Н. Кудрявцева // Научно-исследовательский финансовый институт. 2016. Т. 12. № 3 (336).
7. *Джуматаева Г.М.* Модернизация пенсионной системы: современный опыт и перспективы развития. 2015.