

УДК 34.096

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*К.С. Исабеков*

Рассматриваются особенности миграционной политики в Кыргызской Республике. Анализируется деятельность международных организаций и аналогичных органов в странах СНГ и Кыргызстана.

*Ключевые слова:* законодательное управление; миграционные потоки; консульство; миграционная служба; миграционная политика.

---

## LEGISLATIVE MANAGEMENT HUMAN FLOW IN KYRGYZ REPUBLIC

*K.S. Isabekov*

It is spoken about particularity politicians to migration in Kyrgyz Republic. It is analyzed activity international organization and similar organ in country CIS. and Kyrgyzstan.

*Key words:* legislative governance; migration flow; consulate; migration service; migration policy.

Сложившиеся социально-экономические условия в Кыргызской Республике в области перемещения людей выступают в качестве важнейшего фактора формирования потребностей людей в достижении определенных жизненных стандартов. Люди стремятся изменить место своего жительства, прежде всего, в силу экономических обстоятельств, им приходится искать более предпочтительные жизненные условия – по занятости, доходам, социальному обеспечению и т. д.

Решение указанных проблем в определенной мере осуществимо на основе реализации механизмов регулирования миграционных процессов, представляющих собой воздействие как глубинных экономических факторов, обуславливающих миграционные перемещения населения, так и систему мер, предпринимаемых со стороны государства. Следует отметить, что в реализации миграционных перемещений населения основную регулирующую роль выполняют объективные процессы, развивающиеся в обществе.

Главная из указанных проблем – это проблема воздействия на реализацию миграционных процессов, система мер регулирования, предпринимаемых со стороны государства. С учетом развития экономики, социальной сферы, потребностей населения государство стремится направить мигра-

ционные процессы в том русле, которые наиболее приемлемы для развития общества. При этом следует иметь в виду, что система регулирующих мер может быть направлена как на сокращение миграционного оттока населения, так и на стимулирование трудовых перемещений, в условиях отсутствия достойной заработной платы. Задача государства в данном случае заключается в создании условий, обеспечивающих возможность людей перемещаться, получить достойную работу и соответствующую оплату за труд.

Приоритетной задачей национальной политики нашего государства, основанного на принципах гуманизма, демократии и социальной справедливости, должно быть обеспечение необходимой законодательной базы по контролю миграционных процессов.

Все эти меры должны способствовать эффективному управлению миграционными процессами, с одной главной целью – обеспечить правовую и социальную защиту мигрантов и в то же время защитить интересы и безопасность государства [1].

Поэтому развитие миграционной политики требует повышения эффективности государственного регулирования и изменений в системе органов исполнительной власти КР, политики в сфере миграции, а также определение конкретных функций и полномочий миграционных органов.

Отсюда и возникает необходимость совершенствования миграционной политики КР, основанной на выработке механизмов посредством создания эффективной нормативно-правовой базы.

Практика применения имеющихся нормативно-правовых актов государственного уровня не всегда имеет успех, а применение норм права в сфере миграции создает иногда определенный объем противоречащих друг другу подходов в разработке миграционной политики, особенно на межгосударственном уровне.

Для государственно-правовой науки институт миграции в Кыргызстане является сравнительно новой областью исследования. На общетеоретическом уровне в раскрытии тематики по государственно-правовому регулированию за последние годы изданы немало публикаций разного уровня, в том числе и диссертационного характера.

Несмотря на проведенные исследования, остается несформированным и недостаточно разработанным понятийный аппарат миграционного процесса. Применение различной терминологии для обозначения одного и того же понятия и нечеткость формулировок создают дополнительные сложности как для правоприменительной практики, так и для формирования единых правовых стандартов в сфере миграции. До настоящего времени не была проведена классификация нормативно-правовых актов в исследуемой области.

Для выяснения этих проблем Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев вместе с МОМ и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе в тесном контакте с правительствами стран СНГ предприняли попытку по разрешению проблем перемещения населения, установив общую терминологию и разработав совместную стратегию. В дополнение к таким широко используемым терминам, как “беженцы” [2] и “внутренне перемещенные лица”, были разработаны новые категории для обозначения различных видов перемещения населения, характерных для данного региона. В их числе были такие термины, как “ранее депортированные народы”, “репатрианты” и “недобровольно перемещенные лица”.

В этом плане интересен случай, когда приток беженцев из бывшей Российской империи побудил Лигу Наций в 1921 г. назначить Фритьофа Нансена своим Верховным комиссаром для решения проблемы беженцев. Ф. Нансен в 1923 г. дал оценку условий жизни репатриантов в южных районах России, стремился изучить и подверг анализу условия жизни общества, отдельные народы и личности, с учетом коммунистической идеологии.

В целях урегулирования вопросов трудовой миграции и для налаживания сотрудничества

с другими государствами Кыргызстан ратифицировал ряд международных документов. Большая работа была проведена с компетентными службами России для улучшения положения граждан КР в Российской Федерации (РФ).

В частности, Министерством иностранных дел КР проведены следующие мероприятия:

1. Открыто Генеральное консульство КР в г. Екатеринбург и Вице-консульство в г. Новосибирске, работниками которых за последнее время осуществлены выезды в республику Тыва, Красноярский край, Томскую, Кемеровскую, Челябинскую, Тюменскую области и восточные регионы России для организации выездных “консульских дней” для кыргызских граждан и встреч с руководством указанных субъектов Российской Федерации.

2. С целью эффективной защиты и легализации правового статуса наших граждан, мониторинга пребывания и осуществления ими трудовой и предпринимательской деятельности в России, Правительством принято решение об учреждении Представительства миграционной службы при Посольстве КР в Российской Федерации.

3. С целью урегулирования правового статуса наших граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории России, в сентябре 2003 г. (кыргызская сторона ратифицировала Протокол 11 мая 2004 г.) подписан Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством КР и Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 20 марта 1996 г. Это освобождение работодателя от внесения предварительного гарантийного взноса за привлекаемых кыргызских граждан и обеспечение их государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, независимо от срока пребывания на территории России.

4. Министерством иностранных дел проводится активная информационно-разъяснительная работа по вопросам трудовой миграции. В СМИ – публикуются выступления руководителей Департамента миграционной службы (ДМС) и сотрудников отдела внешней трудовой миграции по данной проблеме. В ДМС действует “телефон доверия”. Также бесплатно выдаются паспорта безопасности гражданам Кыргызстана, выезжающим в РФ и т. д.

Правовую защиту также обязаны вести дипломатические представительства и консульские учреждения Кыргызской Республики в тех странах, в которых оказались наши граждане. Консул обязан принять меры к тому, чтобы граждане пользовались в полном объеме всеми правами, предоставленными им, как законом государства пребывания, так и международными договорами,

участниками которых является КР и государство пребывания. Если будет установлено нарушение прав граждан КР, то консул обязан принять меры к их восстановлению. К слову, это предусмотрено Положением о Консульском учреждении КР. Действуют Консульские Конвенции в следующих странах: Российская Федерация – от 25 января 1994 г., Турция – от 14 октября 1994 г., Узбекистан – от 27 сентября 2000 г., Индия – от 30 января 2003 г. Усилившаяся внешняя трудовая миграция граждан КР обусловила новое направление деятельности государства. На текущий период государственными органами КР, вовлеченными в миграционные взаимоотношения, являются:

1. Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики является основным государственным органом, осуществляющим государственную политику в сфере миграции и занятости населения [3].

2. Информационно-консультативный центр – структурное подразделение вышеназванного министерства, созданное в 2006 г. для обеспечения широкого доступа всех слоев населения к информации по обучению и трудоустройству как в ближнем, так и дальнем зарубежье по направлению “внешняя занятость”.

3. Министерство иностранных дел Кыргызской Республики по положению оказывает содействие в плане работы с трудовыми мигрантами, общественными организациями кыргызской диаспоры.

В целях урегулирования миграционных потоков Кыргызстан активно взаимодействует с такими государственными органами Российской Федерации, как:

1. Федеральная миграционная служба РФ – федеральный орган исполнительной власти, осуществляет функцию по контролю, надзору и противодействию нелегальной миграции и оказанию государственных услуг в сфере миграции (регистрация иностранцев по месту жительства, проставление отметки о запрещении въезда в РФ в документе при незаконной миграции, миграционный учет, выдача разрешений и приостановление срока действия разрешений на привлечение и использование иностранных работников на работу, депортация иностранных граждан, административные выдворение за пределы РФ; участие в подготовке предложений по установлению квоты на выдачу приглашений на въезд иностранных граждан в РФ в целях осуществления трудовой деятельности) [4].

2. Министерство здравоохранения и социального развития (МЗСР) РФ – федеральный орган исполнительной власти в сфере социального партнерства и трудовых отношений, занятости населе-

ния и безработицы, трудовой миграции и др. (самостоятельно принимает нормативно-правовые акты: выдача актов заключений о целесообразности привлечения иностранных работников, квалификационные требования к работникам и номенклатура специальностей в сфере, отнесенной к компетенции Министерства, предоставляют перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, который является основанием для отказа в выдаче разрешения на работу, а также порядок их наличия или отсутствия).

3. Департамент занятости и трудовой миграции занимается социальной поддержкой безработных граждан, организует работу по предоставлению интересов РФ в МОТ и МОМ.

4. Федеральная служба по труду и занятости – федеральный орган исполнительной власти, также оказывает услуги в сфере содействия занятости населения РФ и урегулирования трудовых споров. Кроме того, трудовая миграция стимулировала развитие новых форм и направлений деятельности гражданского сектора: НПО, некоммерческие организации, общественные организации по защите прав мигрантов в КР и общественные объединения самих мигрантов, представляющих диаспору кыргызов в РФ (Ассоциация кыргызских диаспор России и Казахстана – “Замандаш”, генеральное консульство КР в Екатеринбурге тесно работает с такими общественными организациями, как “Ата Журт” в Свердловской области, “Кыргызская Автономия” в Читинской области, “Биримдик” в Челябинской области, “Союз кыргызов” на Сахалине т. д.). Общественные объединения могут содействовать людям в тех случаях, когда посольство и консульство по своему регламенту не могут помочь. Тем самым кыргызы и другие национальности создают ассоциации за рубежом, выступают как саморегуляторы миграционной политики.

Вместе с тем, уровень безработицы в стране все еще остается очень высоким, что вкупе с низким уровнем заработной платы и недостаточным количеством новых рабочих мест обуславливает высокий уровень числа трудовых мигрантов среди населения Кыргызстана.

В настоящее время на законодательное управление миграцией отрицательно влияют следующие проблемы:

- переход вопросов миграции в последние годы от одного ведомства к другому и обратно, соответственно, и занимались ими несколько ведомств в недостаточном объеме;
- не сформированы эффективные государственные механизмы управления миграцией, не разработана общенациональная стратегия управления трудовыми ресурсами;

- отсутствует постоянный реальный анализ ситуации на внутреннем и внешних рынках труда и спроса на трудовые ресурсы в разрезе необходимых специальностей;
  - миграционные данные, предоставляемые различными ведомствами, зачастую носят разрозненный и противоречивый характер. Система сбора и обмена миграционными данными, другой информацией нуждается в усовершенствовании. В данном вопросе у Министерства труда, миграции и молодежи КР на сегодня нет координирующей роли среди министерств и ведомств в вопросах миграции;
  - подавляющее большинство трудовых мигрантов трудоустраиваются самостоятельно, как внутри страны, так и за рубежом без участия государства;
  - слабая работа по развитию системы государственно-частного партнерства в миграционной сфере;
  - все большая феминизация миграции ставит Кыргызстан перед необходимостью учета в законодательстве подхода, ориентированного на равенство возможностей и равенство результата как для мигрантов-мужчин, так и мигрантов-женщин;
  - вне сферы государственного и общественного внимания остаются проблемы членов семей трудовых мигрантов, находящихся за рубежом, особенно детей. Это вопросы учебы, воспитания и медпомощи;
  - процессы трудовой миграции необходимо не контролировать, а законодательно управлять.
- В то же время, в качестве положительных сторон и оснований для развития законодательного управления миграционными потоками в стране можно отметить то, что:
- законодательство КР гарантирует обеспечение основных прав и свобод граждан, которые применимы в отношении мигрантов;
  - Кыргызстан является участником многих международных договоров в сфере миграции. В стране создана законодательная база:
  - Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 г.
  - Закон КР “О внешней миграции” от 17.07.2000 г.
  - Закон КР “О внешней трудовой миграции” от 13.01.2006 г.

➤ Закон КР “О внутренней миграции” от 30.07.2002 г.

➤ Закон КР “О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике от 14.12.1993 г. и ряд других законов.

Кроме этого, имеется Положение о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории КР, утвержденное постановлением Правительства КР от 08.09.2006 г. № 639, “Программа содействия занятости населения и регулирования внутренней и внешней трудовой миграции до 2020 года”, утвержденная Постановлением Правительства КР от 28.11.2014 г. № 685 и План мероприятий по реализации этой Программы, а также ряд других нормативно-правовых актов.

Также велась разработка концепции по устранению пробелов в законодательстве КР, связанную с управлением внешними миграционными процессами на основе действующей Конституции КР – с учетом опыта стран СНГ. Созданную законодательную базу по регулированию внешней миграции необходимо увязать с экономическим, политическим и социальным развитием республики.

Таким образом, при определении механизмов управления миграционными процессами необходимо исходить из того, что в числе причин, определяющих современную миграцию, решающее значение имеют такие социально-экономические условия, как обеспеченность рабочими местами, уровень безработицы, состояние экономической ситуации, жизненного уровня населения, наличие перспектив профессионального роста молодежи, достигшей трудоспособного возраста, возможностей для развития науки и культуры и т. д.

#### *Литература*

1. *Омаров Н.М.* Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: итоги десятилетия / Н.М. Омаров. Бишкек, 2001. 192 с.
2. Закон КР “О беженцах” от 25 марта 2002 г. // Ведомости Жогорку Кенеша КР. 2002. № 44.
3. Закон КР “О структуре Правительства КР” от 20 февраля 2012 года № 122, утв. Министерством труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики.
4. Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ/ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321.