

*Исабеков К.*

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*K. Isabekov*

### LEGISLATIVE MANAGEMENT HUMAN FLOW IN KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 343.78/5 (575.2)

*В статье говорится об особенностях миграционной политики в Кыргызской Республике. Анализируется деятельность международных организаций и аналогичных органов в странах СНГ и Кыргызстана, связанную с управлением внешними миграционными процессами и их правовое регулирование.*

*In article is spoken about particularity politicians to migration in Kyrgyz Republic. It Is Analyzed activity international organization and similar organ in country C.I.S. and Kyrgyzstan, connected with management external human flow and their legal regulation.*

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 пр.

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 регулиющую роль выполняют объективные процессы, развивающиеся в обществе.

Главное из указанных проблем, это воздействие на реализацию миграционных процессов - система мер регулирования, предпринимаемых со стороны государства. С учетом развития экономики, социальной сферы, потребностей населения, государство стремится направить миграционные 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 базой, в целях контроля миграционными процессами<sup>1</sup>.

Все эти меры должны способствовать эффективному управлению миграционными процессами, с одной главной целью - обеспечить правовую и социальную защиту мигрантов, в то же время, защитить интересы и безопасность государства<sup>2</sup>.

В связи с этим, развитие миграционной политики требует повышения эффективности государственного регулирования и изменений в системе органов исполнительной власти Кыргызской Республики (КР) политики в сфере миграции, а также определение конкретных функций и полномочий миграционных органов.

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

Практика применения имеющихся нормативных 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 в межгосударственном обмене.

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 не мало публикаций разного уровня, в том числе и диссертационного характера.

Несмотря на проведенные исследования, остаются несформированными 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

<sup>1</sup> Указ Президента КР от 31 марта 2009 г. // Стратегия развития страны (2009-2011 гг).

<sup>2</sup> Омаров Н.М. Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: итоги десятилетия.- Бишкек. 2001.-192с.

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, установить общую терминологию и разработать совместную стратегию. В дополнение к таким широко используемым терминам, как «беженцы»<sup>3</sup> 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 тот факт, когда приток беженцев из бывшей Российской империи побудил Лигу Наций в 1921г. назначить Фритьофа Нансена своим Верховным комиссаром для решения проблемы беженцев. 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, для налаживания сотрудничества с другими государствами Кыргызстан ратифицировал ряд международных документов, а также с компетентными службами России, для улучшения положения граждан КР в Российской Федерации (РФ).

В частности, Министерством иностранных дел КР (МИД КР) проведены следующие мероприятия:

1. Открыто Генеральное консульство КР в г. Екатеринбург и Вице-консульство в г. Новосибирск, работниками, которых за последнее время осуществлены выезды в республику Тыва, Красноярский край, Томскую, Кемеровскую, Челябинскую, Тюменскую области 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

Представительством Департамента миграционной службы при Посольстве КР, в Российской Федерации;

3. С целью урегулирования правового статуса наших граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории России в сентябре 2003г. (кыргызская сторона ратифицировала Протокол 11

мая 2004г.) 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 1996г. 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 были розданы паспорта безопасности гражданам Кыргызстана, выезжающим в Российскую Федерацию и т.п.

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 примеру, это предусмотрено Положением о Консульском учреждении КР. Действуют Консульские Конвенции в странах: Российская Федерация - от 25 января 1994г., Турция - от 14 октября 1994г., Узбекистан - от 27 сентября 2000г., Индия - от 30 января 2003г. 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, занятости и миграции (бывший Госкомитет КР по миграции и занятости) является основным государственным органом, осуществляющим государственную политику в сфере миграции и занятости<sup>4</sup>.

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

<sup>3</sup> Закон КР «О беженцах» от 25 марта 2002 г. //Ведомости ЖогоркуКенеша КР. -2002. -№44.

<sup>4</sup> Законом КР «О структуре Правительства КР» от 27 декабря 2005 №153 утв. Государственный комитет по миграции и занятости в структуре правительства.

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

В целях эффективности защиты разработана Программа «Национальная политика занятости населения КР до 2011 г.»<sup>5</sup> и основными направлениями миграционной политики Кыргызстана являются: совершенствование законодательства КР в области миграции, определяющего основные взаимные права и обязанности мигранта и государства.

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)<sup>6</sup>.

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

тости 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, это: 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. 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.

В тоже время, в целях регулирования процессов внешней трудовой миграции был принят Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006г. №4<sup>7</sup>. Кроме этого, имеется Положение о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории КР, утвержденное постановлением Правительства КР от 8 сентября 2006г. №639, а также ряд других нормативных правовых актов.

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.п. Вместе с тем, миграция, обусловленная воздействием указанных факторов, может управлять лишь косвенно: необходимо создавать условия, при которых этот процесс будет иметь целесообразное направление развития.

Кроме этого, была разработана концепция 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.

<sup>5</sup> Положение о Государственном комитете КР по миграции и занятости.// Постановление Правительства КР от 21 декабря 2005 г. №603.

<sup>6</sup> Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ/ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004г. -№321.

<sup>7</sup> Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2005 г. Ведомости ЖогоркуКенеша КР. -№4.; Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 14 ноября 2006 г. Ведомости ЖогоркуКенеша КР. №1.