

Сманалиев К.М., Салыбекова Т.С.

**ЕВРАЗИЯЛЫК ЭКОНОМИКАЛЫК БИРЛИКТИН ШАРТЫНДА
КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МЫЙЗАМСЫЗ ЭМГЕК МИГРАЦИЯСЫН
ЖАЗЫКТЫК-УКУКТУК ЖӨНГӨ САЛУУДАГЫ КӨЙГӨЙЛӨР**

Сманалиев К.М., Салыбекова Т.С.

**ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
НЕЛЕГАЛЬНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА**

К.М. Smanaliev, T.S. Salybekova

**PROBLEMS OF CRIMINAL-LEGAL REGULATION OF
ILLEGAL LABOR MIGRATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC IN THE
CONDITIONS OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION**

УДК: 343

Бул макалада Евразиялык экономикалык бирликтин шартында Кыргызстандагы мыйзамсыз эмгек мигранттарын укуктук жактан жөнгө салуу маселелери каралган. Авторлордун пикири боюнча, миграциялык мамиле чөйрөсүндөгү көгөйлөрдү чечүүдө негизги шарттар, бир жагынан эл аралык коомчулукта Кыргыз Республикасынын интеграциясы, ал эми экинчи жагынан, өлкөнүн улуттук коопсуздугун бекемдөө. Эмгек мигранттарын укуктук жактан жөнгө салуунун натыйжасыздыгы болуп, массалык мүнөзгө ээ болгон көмүскө экономика чөйрөсүндө эмгек-мигранттарын иштетүү жана мыйзамсыз жайгаштыруулардын өсүшү менен чагылдырылат. Мамлекет, өз кезегинде жөнгө салынбаган миграция менен күрөшүү чараларын катуулатып келет. Жогоруда каралган карама-каршылыктар массалык түрдө укук тартибинин жана эмгек-мигранттарынын укугунун бузулушуна алып келет. Ар бир каралган өлкөдө миграциялык процесстер жалпы социалдык-экономикалык жана мигранттарга эбегейсиз таасирин тийгизип жатат. Бул процесстерди жөнгө салуу үчүн салмактуу миграциялык саясат зарыл болуп саналат.

Негизги сөздөр: мыйзамсыз эмгек мигранттары, калктын эмиграциясы, калктын иммиграциясы, Евразиялык экономикалык союз, миграция.

В данной статье рассматриваются вопросы, касающиеся актуальных проблем уголовно-правового регулирования сферы нелегальной трудовой миграции в Кыргызской Республике в условиях Евразийского Экономического союза. Необходимость решения проблемы уголовно-правового регулирования нелегальной трудовой миграции обусловлена двумя требованиями современных политических процессов: с одной стороны, необходимостью упрочения демократии и соблюдения прав человека, интеграции Кыргызской Республики в мировом сообществе, с другой стороны – укрепления национальной безопасности страны. Массовый рост нелегальных перемещений и занятости трудящихся мигрантов в сфере теневой экономики свидетельствует о неэффективности принимаемых ныне мер по правовому регулированию трудовой миграции. Государства отвечают на происходящие в сфере нерегулируемой миграции ужесточением мер, что, в свою очередь, приводит к массовым нарушениям правопорядка и отрицательному отношению людей к государствам. Так, сложившаяся ситуация оказывает негативное влияние на общую социально-экономическую и миграционную ситуацию каждой страны, связанной с миграционными проблемами.

Ключевые слова: нелегальная трудовая миграция, эмиграция населения, иммиграция населения, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), миграция.

This article deals with the problems of criminal law regulation of illegal labor migration in the Kyrgyz Republic in the conditions of the Eurasian Economic Union. According to the authors, solving problems in the field of migration relations is a prerequisite for strengthening democracy and respect for human rights, integrating the Kyrgyz Republic into the world community and, on the other, strengthening the national security of the country. The ineffectiveness of the legal regulation of labor migration is also expressed in the growth of illegal displacement and employment of migrant workers in the sphere of shadow economy, which acquire a mass character. States, in turn, are responding to stricter measures against unregulated migration. This contradiction leads to massive violations of the rule of law and to the negative opinion among people to countries. In every single country, migration processes have a tremendous impact on the overall socio-economic and migration situation. A balanced migration policy is needed to regulate these processes.

Key words: illegal labor migration, emigration of population, immigration, the Eurasian Economic Union (EAEU), migration.

Миграционные процессы особенно усугубились в последние годы, приобретя огромные масштабы. Современный мир принял новый облик, нарушились установленные веками принципы государственного устройства, взаимоотношения стран и людей.

Интенсивность миграционных потоков увеличилась также с образованием нового международного сообщества - ЕАЭС.

К массовым перемещениям людей приводят также природные и социально-экономические условия. До сих пор существует процесс миграции, связанный с насильственным вытеснением коренных жителей с территорий, на которых они проживают.

Происходящие повсеместно миграционные процессы носят массовый характер, создают огромное количество социально-экономических и политических проблем.

В сложившейся ситуации перед многими государствами встал вопрос осуществления миграционной политики. Отсутствие правовой основы мигра-

ционной политики приведет к увеличению доли незаконной миграции, росту преступности, наркомании, коррупции, нарушению сложившегося правопорядка в каждой стране.

Передвижение населения может осуществляться в различных направлениях, в зависимости от которых и отмечаются два понятия: эмиграция и иммиграция (определение понятий).

Миграция может проявляться в различных формах: это внешняя и внутренняя, сезонная, миграция из сельской местности в городскую, миграция из городов в сельскую местность, этнологическая, временная и долгосрочная, транзитная или приграничная и т.д.

Отнесенность происходящих миграционных процессов к той или иной разновидности зависит от причин, обусловивших необходимость переселения. Это могут быть экономические, политические, культурные, социальные и другие причины. Миграция может быть законной и незаконной.

Законная миграция осуществляется и регулируется соответствующими нормами государственного законодательства страны пребывания, при этом учитываются национальные приоритеты и потребности рынка труда.

При незаконной миграции происходят различные нарушения установленных правил въезда в страну: пересечение пунктов пропуска через границу по фиктивным документам, нарушение порядка регистрации, сроков и условий пребывания, осуществление запрещенной деятельности на территории чужого государства, приём на работу иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства.

Миграционные процессы происходят в мировом масштабе по различным причинам, главной из которых является экономическая. Приток мигрантов наблюдается в тех странах где, отмечается более высокий уровень оплаты труда, дефицит в специалистов, невостребованных в своей стране.

Огромное влияние оказывает мировой экономический кризис, снижение цен на сырьё, различное состояние экономики в странах, политическая нестабильность, социальная напряжённость и т.д. В целом же миграция, при наличии ряда позитивных моментов, является очень сложным процессом как для стран отправляющих мигрантов, так и для стран, принимающих их. Очень часто этот противоречивый процесс приводит ко многим отрицательным последствиям.

Проведённый анализ миграционной ситуации в КР показал наличие значительных проблем, обусловленных рядом существенных обстоятельств. В стране не налажены учёт и контроль состояния внутренней и внешней миграции, пребывания на территории страны иностранцев, число которых увеличивается. Всё это свидетельствует о правовой несостоятельности национального законодательства в сфере миграции.

С момента обретения независимости КР происходит постоянный отток населения из страны. К

настоящему времени на постоянное место жительства за рубеж выехало более 540 тыс. кыргызстанцев, более 700 тыс. являются трудовыми мигрантами. Из них по состоянию на начало 2015 года в России – 520 тыс., в Казахстане – 80 тыс., в Южной Корее – 14 тыс., в Турции – 14 тыс., в других странах дальнего зарубежья (Европа, США, Ближний Восток, Азия) – 30 тыс.

Наибольшее количество трудовых мигрантов отмечается в РФ и РК. Эти данные свидетельствуют о том, что наибольшее число трудовых мигрантов работает в странах союза ЕАЭС.

Трудовые мигранты делятся на две категории: с урегулированным статусом и с неурегулированным статусом.

Лица с урегулированным статусом – это те, кто может защитить свои права на законных основаниях. Лица с неурегулированным статусом – это те мигранты, которые по каким-либо причинам оказались вне этой ситуации.

Государственные органы должны принять меры на сокращение числа мигрантов с неурегулированным статусом.

Решение данной проблемы особенно актуально с учётом обстоятельств, при которых граждане Кыргызстана становились жертвами принудительного труда и сексуального насилия в ряде стран: в Турции, ОАЭ, РФ, РК. Использование трудовых мигрантов – наших соотечественников на принудительных работах является распространённым видом их эксплуатации в РФ и РК. На эту категорию работников чаще всего распространяются такие злоупотребления, как не выплата заработной платы, поселение их в неприемлемых для жилья условиях, удерживание работодателями на местах трудоустройства против их воли.

Происходящие в настоящее время процессы глобализации и интеграции предоставляют мигрантам возможность мигрировать в те страны, где имеются лучшие социальные условия и возможности более высокого заработка.

Миграция населения порождает процесс интернационализации, оказывает влияние на правовую, социальную, экономическую и демографическую сферы ряда стран и регионов.

В законе Кыргызской Республики от 17 июля 2000 г. «О внешней миграции» трудовая миграция – добровольное перемещение на законном основании физических лиц, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, за пределы Кыргызской Республики, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Кыргызской Республики и прибывающих на территорию Кыргызской Республики с целью осуществления ими оплачиваемой временной или постоянной трудовой деятельности.

Сотрудничество государств-членов ЕАЭС по выработке и согласованию политики в сфере трудовой миграции осуществляется в рамках указанного союза в различных формах: разработка и согласо-

вание общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции с целью формирования единой нормативно-правовой базы, обмен информацией и т.д.

Жогорку Кенешем и Правительством КР в период с декабря 2014 по май 2015 года была проведена большая работа по разработке, принятию и утверждению необходимых изменений в национальное законодательство в связи с вхождением КР в Таможенный союз. Правительство КР вело переговоры по согласованию различных вопросов, касающихся интересов стран-членов ЕАЭС, в частности по, распределению суммы таможенных платежей, вопросам предоставления КР финансовой и технической помощи для реализации Дорожной карты по присоединению КР к Таможенному союзу и ЕЭП. 08 мая 2015 года на заседании Высшего Евразийского экономического совета в г. Москва Президент КР подписал Протоколы о внесении изменений в Договор о ЕАЭС и об условиях и переходных положениях по применению КР Договора о ЕАЭС и актов ЕАЭС. 20 мая 2015 года Жогорку Кенеш принял закон «О ратификации международных договоров по присоединению КР к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года», 21 мая 2015 года этот закон был подписан Президентом КР Алмазбеком Атамбаевым.

Через некоторое время после ратификации КР соглашения по присоединению к ЕАЭС и другие страны провели соответствующие процедуры по присоединению к ЕАЭС с учётом правовых норм национального законодательства. 18 июня 2015 года соглашение о присоединении КР к ЕАЭС было утверждено Президентом Армении, 13 июля 2015 года - Президентом РФ, 24 июля 2015 года - Президентом Беларуси, 04 августа 2015 года - Президентом Казахстана. 12 августа 2015 года договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе вступил в силу.

С этого момента в РФ и РК были упрощены процедуры получения мигрантами из КР и членами их семей разрешений на работу и проживание в этих странах. Для лиц, подписавших контракт с работодателем, взрослых и детей, стали более доступными медицинское обслуживание и образование.

Однако большая часть трудовых мигрантов не может воспользоваться указанными льготными условиями из-за невозможности получить контракт, что обусловлено изменениями правил пребывания трудовых мигрантов в стране пребывания. В связи с этим трудовые мигранты и члены их семей становятся правонарушителями. Мигранты также часто становятся жертвами недобросовестности и коррумпированности работодателей и правоохранителей.

Трудовая миграция является важной частью мирового развития, отсутствие модели для её урегулирования представляет большую опасность для мирового сообщества, не способствует стабильному развитию государств. Рынок труда не получает необходимой государственной и межгосударственной поддержки, огромная масса мигрантов оказывается в

тяжёлом несправедливом правовом положении. При росте потребности стран в иностранной рабочей силе возникает ситуация, не позволяющая реализовать эти потребности.

Слабая эффективность правового регулирования трудовой миграции приводит к росту нелегальных перемещений и занятости трудовых мигрантов в сфере теневой экономики, приобретая массовый характер. Государства отвечают на складывающуюся ситуацию ужесточением мер борьбы с нерегулируемой миграцией. Возникшие противоречия вызывают у масс протест, приводят к постоянным правонарушениям и нарушениям прав трудящихся мигрантов.

Нерегулируемые миграционные процессы влияют не лучшим образом на общую социально-экономическую и миграционную ситуацию в каждой стране.

В целях правового урегулирования этих процессов во всех странах должна проводиться обдуманная миграционная политика. Миграционная политика – это образ действий, система мер, направленных на регулирование процессов миграции населения в соответствии с интересами государства, которые составляют фундаментальные основы государства (Конституция, международные правовые акты и т.д.).

Для определения эффективных мер правового регулирования международной трудовой миграции на уровне отдельных государств, а также на международном уровне необходимо, на наш взгляд, рассмотреть основные критерии эффективности правового регулирования. Эффективность права содержит ряд элементов.

Эффективность права охватывает ряд моментов, в том числе:

- фактическую эффективность (соотношение между фактически достигнутым, действительным результатом и той непосредственной, ближайшей целью, для достижения которой были приняты соответствующие юридические нормы);
- обоснованность и целесообразность (условия и требования, касающиеся в основном право творчества, правовой культуры, состояния законности и обеспечивающие такое содержание правовых установлений и порядка их претворения в жизнь, которые позволяют ему выступать в качестве действенного, результативного регулятора общественных отношений);
- полезность (фактическую эффективность, взятую под углом зрения обоснованности и целесообразности правового регулирования, его реального положительного эффекта);
- экономичность (полезность юридического регулирования, скорректированную с учетом количества затраченных материальных средств, человеческой энергии, времени).

Данные критерии позволят определить эффективность достижения поставленных целей с позиции предвидения законодателя в рамках действующей правовой системы, т.е. указывать на то, в какой

степени достигается цель правовой нормы как регулятора правоотношений.

Верное определение пределов правового регулирования позволит исключить использование иных средств в социальной регуляции в процессе взаимоотношений людей.

На наш взгляд, должно быть достигнуто соотношение пределов правового регулирования трудовых отношений на национальном и международном уровнях.

Международно-правовое регулирование осуществляется на основе двусторонних и многосторонних межправительственных соглашений, в которых формулируются общие для всех стран принципы отношений, касающиеся внешней трудовой миграции.

Национальное законодательство определяет конкретные механизмы реализации международных норм, ответственность за их нарушение. В случае отсутствия соответствующих норм в национальном законодательстве международное законодательство их заменяет.

С незаконной миграцией необходимо бороться уголовно-правовыми и криминологическими методами.

Необходимо совершенствование борьбы с незаконной миграцией уголовно-правовыми и криминологическими мерами что поспособствует:

- повышению эффективности борьбы с экстремизмом, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков;
- сокращению совершения различных видов общеуголовных преступлений, в том числе на национальной, религиозной, расовой и этнической почве;
- соблюдению работодателями законодательства об охране труда на производстве и повышению качества производимой продукции;
- поддержанию баланса рынка труда и пресечению деятельности теневых структур.

Заслуживает особого внимания миграция населения из приграничных районов, являющихся стратегически важными территориями. Здесь находятся природные ресурсы, не используемые в полной мере, места для размещения людей, создания соответствующей инфраструктуры. Эти территории приобретают особую значимость при проведении работ по демаркации и делимитации государственной границы КР.

Очень важно, когда защита внешних рубежей осуществляется пограничной службой при непосредственном содействии с местными жителями, проживающими в приграничных районах. При этом на приграничных территориях КР не создаётся благоприятных условий для проживания и трудоустройства местного населения, хотя зачастую это высокогорные, с суровым климатом районы. Это вынуждает жителей приграничных районов мигрировать в более благоприятные районы, либо за рубеж. Опустевшие территории занимают жители сопредельных приграничных территорий и осваивают их. Эти процессы

создают трудности для определения участков государственных границ.

Наибольшее количество подобных населённых пунктов расположено в Баткенской, Жалал-Абадской и Ошской областях.

С вопросами миграции и безопасности тесно связаны экономические показатели на которых основывается внутренняя и внешняя политика любого государства.

Рассмотрим в качестве примера ситуацию, сложившуюся в Ферганской долине. Проведённый анализ ситуации показал наметившуюся тенденцию к сокращению на некоторых территориях жизненного пространства и ресурсов для населения. В дальнейшем это может привести к приграничным конфликтам и даже к военному противостоянию. Данная критическая ситуация сложилась в связи с растущей перенаселённостью узбекской и таджикской зон, внутренней и внешней миграцией.

Последствия миграционных процессов не дают возможности для обеспечения равенства плотности населения с сопредельными территориями. В итоге жители приграничных территорий РТ предпринимают попытки и соответствующие действия по захвату территорий Баткенской области.

Всё это свидетельствует о нарастании процессов внутренней миграции и возможном дальнейшем переселении таджикских граждан на территорию КР.

За последние 4-5 лет уровень миграции среди жителей Кулундинского, Жаны-Жерского, Бешкентского и Маргунского айылных округов Лейлекского района Баткенской области (т.н. «Аркинский массив») составил 7 тысяч человек, при общей численности 57 тысяч человек. Данное обстоятельство, в свою очередь, приводит к демографическому дисбалансу среди жителей сопредельных приграничных районов. Так, на сегодняшний день население сопредельной Согдийской области Республики Таджикистан составляет 2,4 млн. человек, а население Баткенской области – всего 440 тыс. человек. В сопредельной узбекской части Ферганской долины проживают около 12 млн. человек [3].

На юге КР центрами напряжённости и конфликтных ситуаций за последние годы стали также анклавные территории: четыре узбекских-Сох, Шахмардан, Чон-Гара, Таш-Добе, и два таджикских-Кайрагач, Ворух.

Остаётся много нерешённых вопросов, связанных с кыргызским анклавом Барак, в котором проживают 121 семей.

На этих территориях идут активные миграционные процессы, преобладает нелегальная трудовая миграция, выражающаяся в привлечении граждан соседних государств на сезонные работы местными жителями, имеющими земельные наделы.

Распространение нелегальной трудовой миграции на приграничных территориях обусловлено отсутствием полноценного миграционного контроля, единой системы учёта, чрезмерной прозрачностью

границ, а порой и отсутствием норм и соглашений в сфере приграничной миграции.

Благодаря своему географическому положению КР становится естественным перевалочным пунктом для международной миграции.

Негативные проявления незаконной миграции: нелегальный транзит, принудительный труд, работорговля, трафик детей и женщин - представляют серьёзную угрозу безопасности страны.

Для преступного мира организация незаконной миграции, торговля людьми, наркотиками и оружием превратились в прибыльный бизнес.

Важным условием обеспечения конституционного права граждан КР на занятие вакантных рабочих мест является защита национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы.

И в международном праве содержится требование на принятие суверенным государством мер по защите внутреннего рынка труда путём создания особых условий его регулирования.

В соответствии со ст.7 закона КР «О внешней трудовой миграции» для регулирования процесса привлечения иностранной рабочей силы правительством определяется квота с учётом государственных интересов и сложившейся ситуации на внутреннем рынке труда.

Считаем необходимым использование законодательных актов в ЕАЭС, кроме договорного, и не договорного регулирования с целью гармонизации законодательства в сфере трудовой миграции. Реализацию данного предложения может осуществлять Евразийская комиссия.

Литература:

1. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. - М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. - 480 с.
2. Тулегенова Е. Европейский опыт решения проблем трудовой миграции / Е. Тулегенова // Россия и мусульманский мир. - 2006. - № 10. - С. 230-231.
3. Статистические данные Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики.
4. Степанов, А.И. Различное видение проблемы миграции в России и за рубежом / А.И. Степанов // Мигранты: Социальная адаптация и конфликты: Материалы Межд. «круглого стола». - 2007. - С. 40-44.
5. Рыбаковский, Л.Л. Концепция миграционной политики России в свете ее национальной безопасности / Л.Л. Рыбаковский // Миграционное право. - 2010. - №3. - С. 9-12.
6. Закона КР «О внешней трудовой миграции».

Рецензент: д.ю.н., профессор Адамбекова А.Д.