

САЯСАТ ТААНУУ ИЛИМДЕРИ
ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ
POLITICAL SCIENCES

Нуралиев Н.А.

**КЫРГЫЗСТАНДАН КАЗАХСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНА
 ЖҮРГҮЗҮЛГӨН МИГРАЦИЯЛЫК ПРОЦЕССТЕРДИ ЖӨНГӨ
 САЛУУДА МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРДЫН ЖАНА КООМДУК
 ИНСТИТУТТАРДЫН ӨЗ АРА АРАКЕТТЕШҮҮСҮ**

Нуралиев Н.А.

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
 И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ
 МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ИЗ КЫРГЫЗСТАНА
 В РЕСПУБЛИКУ КАЗАХСТАН**

N.A. Nuraliev

**THE INTERACTION OF STATE BODIES AND PUBLIC
 INSTITUTIONS IN THE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES
 FROM KYRGYZSTAN TO THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 314:316.4 (575.2). (574.4)

Бул макалада Казахстандагы кыргыз диаспораларынын жана Өкмөттүк эмес уюмдардын, жарандык коомдордун, эл аралык уюмдардын, ассоциациялардын ролу, алардын Кыргызстандан Казахстан Республикасына жүргүзүлгөн миграциялык процесстерди жөнгө салууда мамлекеттик органдар менен өз ара аракеттешүүсү, ошондой эле алардын кыргыз эмгек мигранттарынын социалдык-укуктук коргоого алуу боюнча ишмердүүлүгү талдоого алынат. Эмгек миграциясын башкаруу процессин жана эмгек мигранттарын коргоого алууну жакшыртууда маанилүү багыттардын бири болуп жарандык коомдун ресурстарын активдүү тартуу болуп саналат. Жарандык коом катары калктын мамлекет тарабынан көзөмөлгө алынбаган уюмдашкан түзүмдөрүнүн жыйындысы эсептелет (мисалы: бизнестүзүмдөрү, коомдук уюмдар, саясий партиялар ж.б.). Бул түзүмдөрдүн ишмердүүлүгү жарандардын белгилүү кызыкчылыктарын жана муктаждыктарын камсыздоого, жарандарды коргоого алууга багытталган. Эмгек мигранттарынын көйгөйлөрү боюнча иш алып барган жарандык коомдун институттарынын бар болушу гана чоң жетишкендик. Ошентсе да, алардын ишмердүүлүгүн жана мамлекеттик органдар менен өз ара иш алып баруусун арттырууну бириндеген институттарды бир максат, бир ишмердүүлүк планы, программа жана платформага ээ түзүмдөр менен бириктирүү жолу аркылуу ишке ашырса болот. Мындай биригүү синергиялык эффектке жетүүгө көмөкчү болот.

Негизги сөздөр: жарандык коом, мамлекеттик органдар, өз ара аракеттешүү, жөнгө салуу, эмгек миграциясы, укуктук коргоо.

В данной статье анализируется роль гражданского общества, международных организаций, ассоциаций, неправительственных организаций и кыргызских диаспор в Казахстане и их взаимодействия с государственными органами в регулировании миграционных процессов из Кыргызстана в Республику Казахстан, а также их деятельность по социально-правовой защите кыргызских трудовых мигрантов. Одним из важнейших направлений совершенствования процесса управления трудовой миграцией и защиты трудовых мигрантов является активное привлечение ресурсов гражданского общества. Под гражданским обществом подразумевается совокупность неконтролируемых государством организованных структур населения (например, бизнес-структуры, общественные организации, политические партии и другие), деятельность которых направлена на соблюдение определенных интересов и потребностей граждан, обеспечение их защиты. Уже само наличие институтов гражданского общества, занимающихся проблемами трудовых мигрантов, можно считать большим достижением, однако повысить эффективность их деятельности и взаимодействия с государственными органами можно путем объединения разрозненных институтов в структуры, охватываемые единой целью, планом деятельности, программами и

платформой. Такое объединение позволит достичь синергического эффекта.

Ключевые слова: гражданское общество, государственные органы, взаимодействие, регулирование, трудовая миграция, правовая защита.

In this article, the role of civil society, international organizations, associations, non-governmental organizations and Kyrgyz diasporas in Kazakhstan and their interaction with government bodies in regulating migration processes from Kyrgyzstan to the Republic of Kazakhstan, as well as their work on the social and legal protection of Kyrgyz labour migrants are analyzed. migrants. One of the most important directions of improving the process of managing labour migration and protecting migrant workers is the active involvement of civil society resources. Civil society means a combination of uncontrolled state-organized population structures (for example, business structures, public organizations, political parties, and others) whose activities are aimed at meeting certain interests and needs of citizens, ensuring their protection. The very existence of civil society institutions dealing with the problems of labour migrants can be considered a great achievement, but it is possible to increase the efficiency of their activities and interaction with government bodies by uniting disparate institutions into structures covered by a single goal, plan of activities, programs and platform. Such a combination will achieve a synergistic effect.

Key words: civil society, state bodies, interaction, regulation, labour migration, legal protection.

Деятельность гражданского общества является тем огромным ресурсом, привлечение которого государством может стать залогом роста эффективности регулирования миграционных процессов и улучшения условий жизнедеятельности мигрантов из Кыргызстана, которые трудоустраиваются в Казахстане.

Правительство Кыргызской Республики предпринимает меры по формированию грамотной миграционной политики, но все еще имеется огромное множество разного рода проблем, многие из которых связаны с тем, что существенная доля населения находится в трудовой миграции за пределами страны, и улучшить положение этой категории граждан силами самой республики довольно затруднительно. Отчасти решить такие проблемы способна активизация деятельности гражданского общества, причем не только на уровне государства, но и на уровне международного и межгосударственного сотрудничества. В связи с этим возрастает роль институтов гражданского общества в решении вопросов защиты трудовых мигрантов, а также в формировании и реализации миграционных политик государств.

Исследуя проблему развития институтов

гражданского общества в сфере миграции следует учитывать тот факт, что сфера миграции отличается многообразием и сложностью своей организации, а это требует грамотной координации деятельности всех видов структур, которые участвуют в ее функционировании и регулировании. В связи с этим возрастает значимость взаимодействия между структурами и отдельными представителями государственной власти и гражданским обществом [1, с. 110]. И это взаимодействие во многом будет определяться видами институтов гражданского общества или же, иначе говоря, формами организации этого общества.

Наиболее эффективно привлечь внимание государства к существующим в сфере миграции проблемам могут международные организации и структуры гражданского общества, суть деятельности которых сводится к работе с трудовыми мигрантами, осуществляемой на разных уровнях.

Вопросами трудовой миграции занимается довольно много международных организаций, в числе которых можно назвать, прежде всего, ООН, а также региональные группировки, деятельность которых направлена на решение проблем, связанных с процессами миграции трудовых ресурсов и населения. Следует отметить огромную роль Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) (ряд документов которой регламентирует специальные нормы, касающиеся физического состояния трудящихся-мигрантов), Международной организации по миграции (МОМ) (цель деятельности которой заключается в обеспечении плановой и упорядоченной международной миграции и ее организации), ЮНЕСКО (в конвенциях которого существуют положения, которые непосредственно касаются образования трудящихся-мигрантов и членов их семей), Фонда «Сорос-Кыргызстан», глобальной сети «АКТ Альянс», Голландской организации по развитию сотрудничества «ИККО», Датской Церковной Помощи в Центральной Азии и некоторых других [2, с. 16].

Кыргызская Республика активно сотрудничает с представительствами на своей территории таких международных организаций, как Организация объединенных наций (ООН), Международная организация труда (МОТ), Междуна-

родная организация по миграции (МОМ) (которая благодаря своему глобальному присутствию в странах иммиграции и эмиграции приводит в порядок функционирование механизма трудовой миграции с обеих сторон, уравнивая различные интересы), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Благодаря поддержке Германского технического центра ГТЦ, Агентства по техническому сотрудничеству и развитию (АКТЕД), Фонда «Сорос-Кыргызстан», осуществляются проекты в сфере управления трудовой миграцией и защиты самих мигрантов.

В рамках сотрудничества с этими организациями происходит усовершенствование законодательной базы миграционных процессов, проводятся тренинги, семинары, конференции, осуществляются исследования и публикуются их результаты, происходит обмен опытом, повышается квалификация тех работников государственных органов, которые вовлечены в решение проблем трудовых мигрантов, проводятся компании по информированию населения в вопросах миграции. Все это с нарастающей активностью вовлекает Кыргызстан в участие в деятельности мирового сообщества по управлению трудовой миграцией. Более того, в республике стала наблюдаться тенденция разработки и реализации проектов в сфере трудовой миграции международными финансовыми, гуманитарными и образовательными организациями (в частности, Всемирным банком, Европейским Фондом образования и некоторыми другими).

Сотрудничество Кыргызстана со специализированными международными организациями в сфере трудовой миграции дает множество преимуществ, облегчая разработку и реализацию государственной миграционной политики. Так, благодаря такому сотрудничеству существенно улучшена законодательная база трудовой миграции, а сотрудничество с Международной организацией по миграции существенно расширило возможности в борьбе с торговлей людьми: в широком масштабе по Кыргызстану проводится информационно-разъяснительная деятельность по повышению осведомленности населения в разных аспектах миграции, включая предупреждение и предотвращение торговли людьми; ведется работа по содействию возвращению и реинтеграции жертв торговли людьми; осуществляется регулярный контроль за деятельностью

брачных агентств, туристических фирм и прочих организаций, занятых посредничеством в трудоустройстве граждан Кыргызстана за рубежом (в том числе и в Казахстане) [3, с.162].

Основная нагрузка такого сотрудничества по вопросам кыргызских мигрантов за рубежом, в том числе и в Казахстане, ложится на Министерство иностранных дел и его представительства за рубежом. Правительственная поддержка и сотрудничество с международными организациями в странах назначения осуществляется через атташе по вопросам труда, суть работы которого сводится к защите трудовых и личных прав мигрантов.

Роль международных организаций в защите прав трудовых мигрантов велика и не вызывает сомнения факт их уже сделанного огромного вклада в это дело. Однако в силу своего статуса воздействие этих организаций на совершенствование правоприменительной практики и процесс формирования системной защиты прав трудящихся мигрантов является опосредственным и тем самым ограниченным. Кроме того, согласно накопленному опыту, деятельность международных организаций чувствуется преимущественно в столичных и крупных городах, а регионы охватываются этой деятельностью в гораздо меньшей степени, а порой и вовсе не охватываются, отголоски ее докатываются до отдаленных районов только в силу участия самих участников миграционного сообщества наиболее активных по своей природе.

Международные организации наиболее эффективно себя проявляют в качестве координаторов миграционной политики, а также консультантов, которые осуществляют поддержку сетей НПО и осуществляют аналитические исследования с публикацией их результатов и прочих документов по мониторингу ситуации и наиболее актуальным вопросам трудовой миграции. Будучи инициатором и координатором реализации новых инициатив и внедрения наилучших мировых достижений в сфере регулирования трудовой миграции, международные организации достаточно эффективны в случае организации системного подхода по оказанию помощи самим трудовым мигрантам и членам их семей. Благодаря их ресурсной и финансовой поддержке местные структуры гражданского общества способны реализовывать проекты, цель которых заключается в осуществлении информационно-

консультационной поддержки и защиты прав трудовых мигрантов.

Большие возможности для улучшения условий жизнедеятельности трудовых мигрантов за рубежом имеются у партий и ассоциаций, поскольку они имеют более широкие возможности для сотрудничества с разными структурами: международными организациями, органами власти, государственными институтами, разными объединениями граждан и индивидуально с отдельными мигрантами.

В качестве примера можно привести деятельность ассоциации «Международный конгресс кыргызстанцев и соотечественников «Замандаш», которая активно занимается проблемами трудовых мигрантов за рубежом, объединяя диаспоральные организации.

Главная цель Ассоциации «Замандаш» заключается в сохранении самобытности и содействии возрождению национального самосознания кыргызов, которые проживают за пределами Кыргызстана, а также в правовой поддержке кыргызстанцев за пределами страны в вопросах урегулирования их правового статуса в регионе постоянного или временного проживания.

Круг партнеров, с которыми Ассоциация «Замандаш» ведет активное сотрудничество, включает Кыргызское этнокультурное объединение «Кыргызстан-Астана» (г.Астана), Ассоциация «Мекен», «Kyrghyz USA Community», «Кыргыз Салам», «Сумолоко» (Испания), Национальное Общество Красного Полумесяца Кыргызской Республики, НПО Кыргызстана и других стран, а также многочисленные кыргызские диаспоры в государствах трудоустройства. Сегодня Ассоциация объединяет более 140 национально-культурных объединений по всему миру.

Активная деятельность Ассоциации «Замандаш» внесла большой вклад в рост количества общественных объединений кыргызстанцев за рубежом. В странах пребывания при содействии Ассоциации диаспоры смогли наладить деловые связи с органами власти и правоохранительными органами соответствующих государств, миграционными службами России и Казахстана, с НПО и диаспорами разных народов [4].

Ассоциация оказывает помощь в исследованиях миграционных процессов, содействует информированию государственных органов о реальной ситуации с трудовыми мигрантами за

рубежом, оказывает реальную помощь мигрантам, попавшим в беду через местные диаспоры.

Постепенно растет численность ассоциаций кыргызстанских мигрантов, а также возрастает их роль и в самой республике, и в Казахстане, и в других странах приема трудовых мигрантов. Такие ассоциации играют ведущую роль в вопросах привлечения внимания к проблемам трудовых мигрантов правительственных структур. Важным является и то, что организации мигрантов зачастую принимают форму транснациональных организаций и стали оказывать огромное влияние на развитие экономики стран-поставщиков рабочей силы [5, с. 131].

И, наконец, следует сказать о кыргызских диаспорах за рубежом, которые можно назвать первичным уровнем организации гражданского общества с целью защиты интересов трудовых мигрантов из Кыргызстана.

Создание диаспоральных обществ соотечественников преследует цель объединения не только этнических кыргызов, а всех народов-выходцев из Кыргызстана, вне зависимости от их этнической и национальной принадлежности, вероисповедания, языка, места жительства, характера занятий и прочих обстоятельств.

Формирование кыргызской диаспоры является положительным признаком самоидентификации кыргызстанцев в среде прочих народов в зарубежных странах и является важной составляющей единого кыргызского народа, носителем культуры, традиций, языка всех народов Кыргызстана. В настоящее время очень высокими темпами растет роль диаспор на международной политической арене, происходит становление диаспоры как связующей прочной нити между внешней и внутренней политикой государства, диаспоры становятся субъектом международных отношений.

Сила диаспоры связана с ее многочисленностью и единением в стране пребывания, а также с тесной связью с исторической родиной. В настоящее время кыргызская диаспора берет на себя довольно большую часть работы по решению проблем трудовых мигрантов за рубежом. Во многом это связано с тем, что человеческие ресурсы и финансовые возможности дипломатических организаций Кыргызстана весьма ограничены. В результате члены диаспоры вынуждены искать пропавших без вести граждан Кыргызстана на территориях России, Казахстана или

прочих стран посредством своих разветвленных сетей, нанимают адвокатов для попавших под следствие или в тюрьму соотечественников, выручают из рабства как одиночек, так и целые группы рабочих, организуют транспортировку груза 200, ведут переговоры с работодателями пострадавших, оплачивают лечение и т.д. [6].

В качестве примера можно упомянуть случай вызволения из трудового рабства кыргызстанца Маматалиева А.С., который, проданный в рабство, бесплатно проработал пастухом 2 с лишним года в селе Чилик Алматинской области Казахстана и уже не надеялся вернуться на родину. Одна из жительниц села, будучи соотечественницей узнала, что человек в казахской семье родом из Кыргызстана, сообщила об этом в кыргызскую диаспору, которая затем и выручила пастуха из рабства [7].

Организация диаспор происходит по сетевому принципу, и они являются открытыми структурами, которые способны неограниченно расширяться за счет географического охвата и включения новых структурных образований.

Чтобы остаться в Казахстане, например, мигрант может воспользоваться теми ресурсами, которые предоставляет здешняя диаспора: трудоустроиться на вторичном рынке труда у нынешнего или бывшего соотечественника, регулярно продля возможность своего пребывания в Казахстане, или же открыть свое дело в месте компактного проживания диаспоры.

Как показывают исследования, проводившиеся среди трудовых мигрантов, такие неформальные виды организации гражданского общества, как «мигрантские сети» (представляющие собой некоторую подструктуру диаспоры) зачастую с помощью национальных или мигрантских диаспор в Казахстане, открывают более широкие возможности и оказываются немного более эффективными в организации миграционного процесса для отдельных мигрантов и из трудоустройства по сравнению с государственными службами. В этом заключается одна из новейших глобальных тенденций в сфере трудовой миграции из Кыргызстана в Казахстан и даже в целом по региону Центральной Азии [8].

Однако помимо положительных сторон деятельности кыргызской диаспоры в Казахстане нельзя не сказать и об отрицательной стороне использования ресурсов «сетей» и диаспор. Она

заключается в том, что и сами диаспоры, и «мигрантские сети» способны формировать «параллельное существование» трудового мигранта в стране. В этом случае мигрант по возможности предпочитает не показываться на улицах без острой необходимости, выходит только в магазин (и по большей части в сопровождении товарища), если возникает потребность в медицинской помощи, то мигрант обращается лишь к тому врачу, к которому посоветуют обратиться соседи-мигранты, в крайнем случае – к земляку-медику. Даже тогда, когда приходит очередь отослать семье заработанные деньги, мигранты делают денежные переводы консолидировано. Иными словами, отдают деньги тому своему земляку, который работает легально, и он уже от своего имени делает перевод в Кыргызстан. Это связано с тем, что при оформлении международных денежных переводах все клиенты обязаны предъявлять помимо паспорта еще и миграционную карточку, которая имеется только у зарегистрированных трудовых мигрантов и способна выявить нарушение условий пребывания гражданина Кыргызстана в Казахстане [8].

Различные формы объединения граждан играют важную роль в защите прав трудовых мигрантов из Кыргызстана в Казахстане и практически все они сотрудничают с государственными органами страны, однако трудовые мигранты не всегда в них обращаются и не всегда считают эффективным обращаться в те или иные инстанции. Так, как показывают исследования положения трудовых мигрантов из Кыргызстана в Казахстане, на первом месте по популярности обращения в случае возникновения проблем трудовые мигранты считают обращение в центральные органы власти, на втором месте – обращение к влиятельным людям на местах, на третьем месте – правоохранительные органы (при всем негативном к ним отношении), потом идут кыргызские диаспоры, затем следуют партии и местные органы власти, далее – участие в акциях протеста, потом – обращение в неправительственные органы и, наконец – международные организации [9, с. 25].

В целом механизм взаимодействия государственных органов, гражданского общества и самих трудовых мигрантов можно представить следующим образом (рисунок 1).

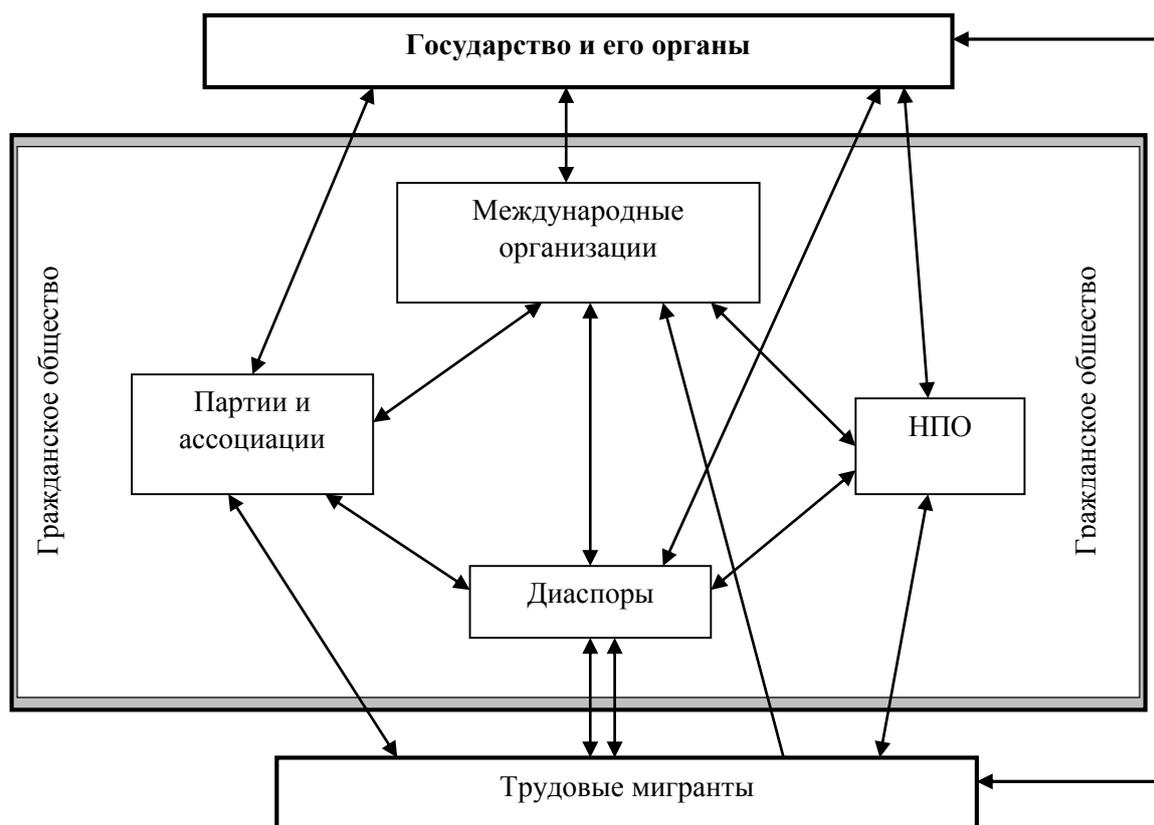


Рис. 1. Механизм взаимодействия государственных органов, гражданского общества и трудовых мигрантов из Кыргызстана. (Рисунок автора).

Эта схема наглядно показывает, насколько расширяются возможности в защите прав трудовых мигрантов в случае их взаимодействия с гражданским обществом. Почти со всеми институтами гражданского общества взаимодействие трудовых мигрантов происходит в двустороннем режиме. Исключение составляют международные организации, непосредственное взаимодействие которых с трудовыми мигрантами преимущественно одностороннее, т.е. когда мигранты непосредственно обращаются в представительство международной организации. Сами же международные организации поддерживают связь с трудовыми мигрантами посредством остальных институтов гражданского общества (партии, ассоциации, НПО и диаспоры). Взаимодействие трудовых мигрантов с государством и его органами является двусторонним. Что же касается взаимодействия диаспор с трудовыми мигрантами, то оно не просто двухстороннее, а очень тесное и разнообразное, и поэтому оно обозначено двойными линиями.

Таким образом, на современном этапе одним из стратегически важнейших направлений формирования миграционной политики Кыргызстана является совершенствование структуры и развития институтов гражданского общества, а также их взаимодействия с государственными органами.

Сейчас уже можно говорить о существовании определенной инфраструктуры гражданского общества, которая занята вопросами решения проблем и защиты прав трудовых мигрантов. В этой структуре можно выделить такие институты, как международные организации, партии и ассоциации, НПО и диаспоры. При этом диаспору можно назвать первичным звеном организации гражданского общества. Все эти институты в той или иной степени и с различной эффективностью занимаются проблемами трудовых мигрантов, причем как в стране – поставщике трудовых ресурсов (Кыргызстане), так и стране-потребителе трудовых ресурсов (Казахстане).

Литература:

1. Волох В.А. Практика работы институтов гражданского общества в сфере миграции населения [Текст] / В.А.Волох // Проблемы политики и общества. - 2013. - №6. - С. 110.
2. Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики. - Бишкек, 2014. - С. 16.
3. Исабеков К.С. Управление миграционными процессами международными организациями [Текст] / К.С. Исабеков // Вестник Томского государственного университета. - 2014. - №387. - С. 162
4. Официальный сайт Ассоциации «Замандаш» <http://zpress.kg/>
5. Эргешбаев У.Ж. Роль денежных переводов трудовых мигрантов в социально-экономическом развитии Кыргызстана / У.Ж. Эргешбаев // Миграционные мосты в Евразии: Сборник докладов и материалов участников II международной научно-практической конференции «Регулируемая миграция – реальный

- путь сотрудничества между Россией и Вьетнамом в XXI веке» и IV международной научно-практической конференции «Миграционный мост между Россией и странами Центральной Азии: актуальные вопросы социально-экономического развития и безопасности» (Москва. 6-7 ноября 2012 г.) / Под ред. чл.-корр. РАН Рязанцева С.В. - М.: Экон-информ, 2012. - С. 131.
6. Проект Государственной программы Кыргызской Республики по консолидации и поддержке соотечественников, проживающих за рубежом. 13.09.14 http://old.zpress.kg/news/news_only/42/40617/652.py
 7. Кыргызстанец вызволен из трудового рабства в Казахстане. 01.07.2016. <http://zpress.kg/category/news/>
 8. Садовская Е.Ю. Казахстан в системе международных трудовых миграций [Текст] / Е.Ю. Садовская // ДЕМОСКОП. - 2014. - №583-584. - 27 янв.-9 февраля.
 9. Итоги изучения положения трудовых мигрантов из Кыргызской Республики в Республике Казахстан [Текст]. - Астана: Общественный Фонд «Общественная позиция», декабрь 2014 г. - С. 25-26.

Рецензент: к.филос.н., доцент Бейшенбаева А.Р.