

Айдарбекова Г.Б., Ганиева Т.И.

**ЭМГЕК МИГРАЦИЯ ЧӨЙРӨСҮНДӨ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
УЛУТТУК МЫЙЗАМДАРЫНЫН ӨЗГӨЧӨЛҮКТӨРҮ
(салыштырмалуу-укуктук анализи)**

Айдарбекова Г.Б., Ганиева Т.И.

**ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ
(сравнительно-правовой анализ)**

G.B. Aidarbekova, T.I. Ganieva

**FEATURES OF THE NATIONAL LEGISLATION
OF THE KYRGYZ REPUBLIC IN THE FIELD OF LABOR
MIGRATION (comparative legal analysis)**

УДК: 3.34.340.5

Макалада Кыргыз Республикасынын тышкы эмгек миграциясын жөнгө салуу чөйрөсүндөгү мыйзамдарынын өзгөчөлүктөрүн, максималдуу түрдө адам укуктары жаатында көптөгөн Эл аралык Эмгек Уюмунун (ЭЭУ) Конвенцияларын жана Сунуштарын жана негизги эл аралык документтерди эске алуу менен, Кыргызстандын жумушчу кучун алдуучу негизги өлкөлөрдө - Россияда жана Казакстанда кээ бир маанилүү эл аралык документтерди күчүнө киргизген эмес.

Авторлор жаңы миграциялык саясаттын калыптанышын көйгөйлөрүн, өлкөдөн сырткары эмгек ресурстарынын мүмкүнчүлүктөрүн жакшыртуу боюнча, жумуш менен бирдей шарттарын камсыз кылуу, коомдук жана укуктук кепилдиктер бар сыяктуу эле, КМШ жана ЕАЭС алкагында актуалдуу маселелерди белгилеп кетти.

***Негизги сөздөр:** мыйзамдар, тышкы эмгек миграция, макам, эмгек мигранты, чет элдик жумушчу, мыйзамсыз миграция, социалдык кепилдиктер, укуктарды коргоо.*

В статье раскрываются особенности законодательства Кыргызской Республики в сфере регулирования внешней трудовой миграции, максимально учитывающего Конвенции и Рекомендации Международной Организации Труда (МОТ) и основные международные документы в области прав человека, хотя основные страны-реципиенты рабочей силы из Кыргызстана – Россия и Казахстан не ратифицировали некоторые важнейшие международные документы.

Автор отмечает проблемы формирования новой миграционной политики, поскольку актуальными становятся задачи повышения потенциала трудовых ресурсов для работы за пределами страны, обеспечение равноценных условий труда, социальных и правовых гарантий для трудовых мигрантов из нашей страны в рамках Евразийской экономической политики.

Ратификация заинтересованными государствами международных конвенций, регламентирующих процесс трудовой миграции, является необходимым условием для осуществления национальных интересов.

***Ключевые слова:** законодательство, внешняя трудовая миграция, статус, трудящийся мигрант, конвенции, иностранный работник, нелегальная миграция, социальные гарантии, защита прав.*

The article reveals the peculiarities of the legislation of the Kyrgyz Republic in the field of regulation of external labor migration, which takes into account international labour organization (ILO) conventions and Recommendations and main

international documents in the field of human rights, although the main recipient countries of labor from Kyrgyzstan - Russia and Kazakhstan have not ratified some of the most important international documents.

The author notes the problems of the formation of a new migration policy, since the tasks of increasing the labor potential for working outside the country, providing equivalent working conditions, social and legal guarantees for labor migrants from our country within the framework of the Eurasian economic policy become urgent.

Ratification by interested states of international conventions regulating the process of labor migration is a necessary condition for the implementation of national interests.

***Key words:** legislation, external labor migration, status, working migrant, conventions, foreign worker, illegal migration, social guarantees, protection of rights.*

Нормативно-правовая база по регулированию внешней трудовой миграции сложилась главным образом в 2000-е гг., когда назрела необходимость создания соответствующего законодательства в силу увеличения массового перемещения граждан в силу социально-экономических факторов. Как страна, экспортирующая рабочую силу, Кыргызстан был заинтересован в защите прав своих граждан, работающих за рубежом.

Законодательство Кыргызской Республики в сфере трудовой миграции максимально учитывало конвенции и Рекомендации МОТ и основные международные документы в области прав человека. Всего Кыргызстаном было ратифицировано 53, в том числе и другие международные [1] и региональные акты по сотрудничеству в сфере миграции с Содружеством Независимых государств (1994г, 1998 гг.) и Евразийской интеграцией о взаимном безвизовом режиме (2000 г.).

Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции ООН на законодательном уровне 15.04.2003-го года [2].

Действующая Международная Конвенция ООН рассматривает все процедурные моменты въезда, транзита, регулирует практически периоды в государстве пребывания в течение срока трудовой дея-

тельности на платной основе при найме, исход трудовых мигрантов в государства проживания или происхождения [3, с. 197].

Однако, основные страны-реципиенты рабочей силы из Кыргызстана – Россия и Казахстан не ратифицировали некоторые важнейшие международные документы. Это объясняется различием учета национальных интересов стран, отдающих и принимающих мигрантов.

Россией, хотя она является крупным импортером иностранной рабочей силы, к примеру, не ратифицирована Конвенция «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятая ООН 18.12.1990 г. [4] и №97, №43 Конвенции Международной организации труда в сфере прав трудящихся-мигрантов.

Так, основными нормативно-правовыми актами в сфере внешней трудовой миграции в Кыргызстане, явились Конституция КР (2010г.), Закон «О внешней миграции» (2000г.), Закон «О внешней трудовой миграции» (2006г.) [5], Концепция государственной миграционной политики КР до 2010г. [6], Программа национальной политики занятости КР до 2006г. [7], созданная Правительством КР, а также утвержденные им инструкции о применении Закона КР, регулирующей порядок пребывания иностранных граждан на территории КР от 12.10.1998 г. № 664.

В нормах Закона КР «О внешней миграции» от 17 июля 20001 в ст. 1, хотя не раскрывается понятие «трудящегося-мигранта», все же законом регулируются правовые отношения и определяются правовые основы в области внешней миграции и имеется емкое определение «трудовая миграция»: «Трудовая миграция рассматривается в качестве добровольного перемещения на законном основании физических лиц и выезд за пределы республики [8].

Законодательные акты Кыргызской Республики не содержат необходимый понятийно-категориальный аппарат: «миграционной карты» для граждан другого государства, перечня разрешительных документов для ведения трудовой деятельности иностранному гражданину как субъекта индивидуальной предпринимательской деятельности и др.

Несмотря на то, что согласно Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18.12. 1990 г., понятием «трудящийся-мигрант» понимаются «лица, занимающиеся трудовой деятельностью в государстве пребывания, независимо от гражданства.

В связи с этим получается, что законодатели Кыргызской Республики и Российской Федерации рассматривают понятия «иностранец-работник» и «трудящийся-мигрант» как равноценные понятия.

В соответствии с Законом КР «О внешней миграции» (ст. 1): «иностранцем признается иностранный гражданин, временно пребывающий в КР и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность».

В соответствии с Законом КР «О внешней миграции» (ст. 1): «иностранцем признается иностранный гражданин, временно пребывающий в КР и осуществляющий в установленном порядке трудовую деятельность». Подобное определение иностранного работника как пребывающего «временно» иностранного гражданина, сужает понятие «трудящийся-мигрант», установленного нормами международной конвенции.

Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года (в посл. ред. от 15 июля 2011 года N104), устанавливает правила выезда граждан КР для трудоустройства за границу и порядок привлечения иностранной рабочей силы в КР [9].

Особое внимание в Законе [10] посвящено правовому статусу иностранных граждан, в том числе трудовых мигрантов. Нормы подробно определяют условия участия иностранных граждан в трудовых правоотношениях, а также порядок получения разрешительных документов на трудовую деятельность, виды ответственности по нарушению законодательства республики как иностранными гражданами, так и участниками данных взаимоотношений [11].

Анализ норм и вопросы практики по реализации Закона КР «О внешней трудовой миграции» убеждают нас в ужесточении организационно-правовых и административных механизмов со стороны государственных органов в отношении правового статуса иностранных граждан в государстве пребывания (в Кыргызстане).

Нормы Закона, определяющие права иностранных граждан относительно свободы передвижения и выбора трудовой деятельности ограничены временными, процедурными, административными рамками.

Новая редакция Закона КР «О внешней трудовой миграции» (ст. 8, ст. 9) определяет процедуры оформления приглашений на законный въезд в Кыргызскую Республику, которой ранее в нормах не было.

Закон Российской Федерации «О порядке выезда и въезда в Российскую Федерацию», принятого 15.08.1996 № 114-ФЗ (в посл. ред. от 20.10.2016 N20-ФЗ) также определяет данную категорию иностранных граждан, но не устанавливает предоставление социальных гарантий (материального, медицинского, жилищного обеспечения).

Сравнительный анализ отражает проблемы несовершенства законодательных баз, связанных с отсутствием более четких механизмов миграционных процессов, что может усугубить нелегальную миграцию, создаст условия для роста коррупционных составляющих и повсеместному ущемлению прав трудящихся-мигрантов.

К сожалению, вышеуказанные оба документа фактически не содержат норм, позволяющих эффективно защищать права граждан КР, работающих в других странах.

Есть лишь положения, которые отсылают в сферу компетенции законодательства страны трудоу-

ройства или соответствующих международных договоров вопросы, связанные с социальным страхованием и возмещением ущерба вследствие получения увечья в процессе трудовой деятельности [12, с. 26].

Нормы, обязывающие уполномоченный орган оказывать содействие мигрантам в трудоустройстве и защите их прав, не выполняются из-за отсутствия четкой политики в сфере внешней трудовой миграции и практических инструментов ее реализации, а также из-за недостаточности потенциала уполномоченного органа. Законы также не содержат норм в сфере защиты прав мигрантов на пенсионное обеспечение и доступ к социальному страхованию.

Так, в белорусском законодательстве, несмотря на общепризнанность применения, также не дается конкретно, определения миграции. В нормах Закона «О внешней трудовой миграции» республики раскрывается лишь понятие внешней трудовой миграции [13], а именно, выезд собственных и въезд иностранных граждан на территорию принимающего государства-реципиента с целью выполнения трудовой деятельности.

Законодательство Армении не содержит понятия «миграция» и только Закон о правовом статусе иностранных лиц от 16.01.2007г. №ЗР-47 указывает лишь нормы по борьбе с незаконной миграцией, т.е. прибытие в Республику Армения (нелегальным) незаконным путем.

Республика Казахстан – второй миграционный партнер Кыргызской Республики после Российской Федерации. Правовое регулирование статуса трудовых мигрантов регламентируется на региональном двустороннем уровне - Правительств КР и РК в области трудовой миграции [14], ведущих трудовую деятельность на обеих территориях на временных условиях. Законом КР Соглашение ратифицировано 28.04.2007 г. [15].

Отметим, что основная проблема Кыргызстана заключается в недостаточном государственно-правовом регулировании нелегальной миграции, когда на территории республики оказываются в основном нелегалы из ближнего зарубежья, действия которых только ухудшают криминогенную обстановку в Центральной Азии.

Вдобавок, Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года исчерпала свой потенциал и в нынешний период перед республикой стоит задача по упорядочению процессов привлечения иностранной рабочей силы и регулированию контрольных механизмов по противодействию нелегальной миграции.

На данный момент также государство проводит мероприятия по вхождению в цивилизованной форме КР в региональный и международный рынки труда [16, с. 198].

Принятие Кыргызстана в мае 2015г. в членство Евразийского Экономического Союза и перспективы участия в составе Таможенного союза создаст условия для снижения и решения проблемы трудоизбы-

точности [17, с. 79] на рынках труда всех государств-участников, в частности и нашей республики.

Согласно Договору о присоединении Кыргызстана к ЕАЭС [18] снимаются ограничительные рамки: упрощены процедуры найма трудовых мигрантов из Кыргызстана, их могут привлекать на работу без трудовых квот, появилась возможность трудоустройства по внутреннему общегражданскому паспорту на основе трудового договора с работодателем, который и определяет срок временного пребывания трудящегося и его семьи, а также отменена процедура по получению разрешений на устройство на работу, что тем самым трудовые мигранты получают большие преимущества в социально-трудовых правах.

Основываясь на ст. 98 Трудового кодекса ЕАЭС «Права и обязанности трудящегося государства-члена» Евразийская экономическая комиссия в введении которой находится Департамент трудовой миграции и социальной защиты ЕЭК в настоящий момент разрабатывает международный договор о пенсионном обеспечении трудящихся-мигрантов государств-членов, что повысит качество и уровень жизни населения ЕАЭС.

Приоритетом миграционной политики КР должно было стать радикальное исправление сложившейся ситуации в сфере легализации проживания и трудовой деятельности мигрантов.

Правительством представлен Проект Стратегии регулирования внешней трудовой миграции Кыргызской Республики на среднесрочную перспективу в срок до 2020-го года, подобный Российской государственной программе.

В первую очередь, затрагивает решение вопросов социального страхования, пенсионного обеспечения, медицинского обслуживания трудовых мигрантов.

Государственные программы КР и концептуальные документы, принятые в последние десятилетия на сегодня не отвечают динамичному развитию миграционных потоков.

Необходимыми задачами нашего государства является повышение уровня квалификации трудовых мигрантов для повышения спроса на высококвалифицированный труд и работы за пределами страны с со значительными объемами рынка труда, и соблюдение принципа равноправия и недискриминации создаст равноценные социальные условия труда и гарантии государств-реципиентов для нормальной деятельности трудовых мигрантов, что являются предпосылками формированию и построению новой миграционной политики КР в рамках Евразийской экономической политики.

Для реализации норм международных конвенций, регулирующих процессы трудовой миграции обязательным условием является ратификация государствами-членами ЕАЭС, поскольку механизмы регулирования миграционных потоков заинтересованными государствами должны строиться на принципах не дискриминации, гендерного равенства, демократии и свободы.

Литература:

1. Международный пакт о гражданских и политических правах. - URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.
2. Закон КР от 15 апреля 2003г. №80 «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов». - URL: http://www.ohchr.org/Documents/HR_Bodies/CRC/.../Kyrgyzstan.pdf.
3. Исабеков К.С. Внешняя трудовая миграция: международно-правовой аспект // Юридическая наука и практика. - Новосибирск: НИГУ, 2013. - Т.9. - №2. - С. 197-202.
4. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: Принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18.12.1990г. - URL: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml.
5. Сычева О.В. Аспекты правового регулирования международной трудовой миграции (на примере Евразийского экономического союза //Евразийский юридический журнал. - 2015. - №9. - С. 88.
6. Концепция государственной миграционной политики КР до 2010г.: Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 30 апреля 2004г. - URL: <http://www.cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4134?cl=ru-ru>.
7. Программа «Национальная политика занятости населения КР до 2010г.» // Государственный комитет КР по миграции и занятости. - Бишкек, 2006. - URL: <http://www.gove.kg>.
8. Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000г. (в посл. редакции от 9 декабря 2013 года N214). - - URL: [https://www.auca.kg/uploads/O%20внешней%20миграции](http://www.https://www.auca.kg/uploads/O%20внешней%20миграции).
9. Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года (в редакции от 15 июля 2011 г. N 104) // Ведомости Жогорку Кенеша КР. -2006. -№ 4. -Ст. 3-4. -URL: <http://www.gove.kg>.
10. Исабеков К.С. Законодательная политика Кыргызской Республики в сфере трудовой миграции // Вестник Кыргызско-Российского Славянского Университета. - 2013. - №6. - Т.13. - С. 79-83. - URL:<http://arch.kyrlibnet.kg/uploads/KRSUISABEKOVK.12013-6.pdf>.
11. Исабеков К.С. Законодательная политика Кыргызской Республики в сфере трудовой миграции // Вестник Кыргызско-Российского Славянского Университета. - 2013. - №6. - Т.13. - С. 79-83. - URL: <http://arch.kyrlibnet.kg/uploads/KRSUISABEKOVK.22013-6.pdf>.
12. Вступление Кыргызской Республики в ЕАЭС: влияние на процессы миграции: Рабочая тетрадь / Национальный институт стратег.исследов.КР; Российский совет по международным делам. - Москва, 2015. - Серия 26. Международные миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы. - С. 26.
13. Сычева О.В. Аспекты правового регулирования международной трудовой миграции (на примере Евразийского экономического союза //Евразийский юридический журнал. - 2015. - №9. - С. 88.
14. Аналитический отчет по итогам исследования Центра социальных исследований при Американском Университете в Центральной Азии. - Бишкек, 2008. - URL: <http://www.programma.x-pdf.ru/16>.
15. Закон КР №50 от 28 апреля 2007г. «О ратификации Соглашения между Правительством КР и Правительством Республики Казахстан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан КР, временно работающих на территории Казахстана, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся мигрантов, граждан Республики Казахстан временно работающих на территории КР, подписанного 4 июля 2006 г. в городе Астана». - URL: <http://www.gove.kg>.
16. Исабеков К.С. Внешняя трудовая миграция: международно-правовой аспект // Юридическая наука и практика. - Новосибирск: НИГУ, 2013. - Т.9. - №2. - С. 197-202.
17. Исабеков К.С. Законодательная политика Кыргызской Республики в сфере трудовой миграции // Вестник Кыргызско-Российского Славянского Университета. - 2013. - №6. - Т.13. - С. 79-83.
18. Договор о присоединении Кыргызской Республики к «Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года» (подписан в г. Москве 23.12.2014г.).

Рецензент: д.ю.н., профессор Токтобаев Б.Т.