

УДК 340.134

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ**

**FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGAL POLICY FOR THE KYRGYZ
REPUBLIC IN THE SPHERE OF EXTERNAL MIGRATION**

©Джумагулов А. М.,

канд. юрид. наук,

Кыргызско-Российский славянский университет,
г. Бишкек, Кыргызстан, aydana7767@rambler.ru

©Djumagulov A.,

J.D., Kyrgyz-Russian Slavic University,
Bishkek, Kyrgyzstan, aydana7767@rambler.ru

©Шакиров Б. А.,

Посольство Кыргызской Республики в Российской Федерации,
г. Москва, Россия, baha.shakiroff@gmail.com

©Shakirov B.,

Embassy of the Kyrgyz Republic in the Russian Federation,
Moscow, Russia, baha.shakiroff@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые этапы формирования и развития правовой политики Кыргызской Республики в сфере внешней миграции. Обобщен новый материал по исследуемой теме, особое внимание обращается на остроту миграционных проблем и насущную необходимость формирования надежной системы государственно–правового регулирования миграционных процессов. На основе анализа демографической ситуации и статистических данных сделаны выводы о необходимости прогнозирования и пересмотра политики занятости и трудовой миграции, дальнейшего развития организационно–правового регулирования внешней миграции в Кыргызской Республики.

Abstract. The article provides an overview of the key stages in the formation and development of the legal policy of the Kyrgyz Republic in the field of external migration, generalizes new materials on the subject under discussion paying special attention to the acuteness of migration problems and urgent need for creation of a reliable system of state and legal regulation of migration processes. Based on the analysis of the demographic situation and statistical data, conclusions were made on the need to forecast and revise the employment policy and labor migration, further development of the organizational and legal regulation of external migration in the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: правовая политика, внешняя миграция, миграционное законодательство, рост трудоспособного населения, уполномоченный государственный орган.

Keywords: legal policy, external migration, migration legislation, growth of the employable, authorized state body.

Правовая политика образует организующее начало всей правовой жизни и правового развития общества, выступает одной из форм проведения государственной политики, средством юридической легитимации официального политического курса страны. Такая политика тактически направлена на совершенствование всего комплекса правовых средств, на обеспечение реализации поставленных обществом и государством задач юридическими ресурсами, а стратегически - на использование данных ресурсов для обеспечения наиболее оптимального развития всех сфер социальной жизни [1].

Правовая политика Кыргызской Республики в сфере внешней миграции базируется на международно-правовых принципах и стандартах, национальных нормативно-правовых актах, прежде всего Конституции, а также на правоприменительной практике.

Существуют разные оценки численности внешних мигрантов из Кыргызстана, как официальные, так и экспертные, но в целом они сводятся к тому, что с момента обретения независимости с территории Кыргызстана выехали в страны СНГ и дальнего зарубежья около 1 млн человек. Из этого количества более 700 тысяч — в Российскую Федерацию, около 500 тысяч из которых, приняли российское гражданство. Процесс внешней миграции, в большей мере, провоцируется экономическими факторами (1).

В условиях независимости Кыргызская Республика столкнулась с потребностью формирования новой государственной политики в области миграции, а также разработки соответствующей законодательной базы.

Государственное регулирование миграционных процессов осуществляется с учетом складывающихся тенденций как в сфере внутригосударственной, так и внешней миграции, и включает в себя: нормативно-правовую базу; специализированные государственные миграционные службы; двусторонние и многосторонние межгосударственные соглашения по миграции.

При этом государство, как правило, при разработке соответствующего национального законодательства и осуществлении миграционной политики ориентируется на основные международные стандарты, касающиеся прав мигрантов. И, соответственно, национальные законы и другие нормативные акты приводятся в соответствие с требованиями основополагающих норм и принципов международного права [2, 3].

В первые годы суверенитета правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев регламентировался «Временным положением о беженцах в Киргизии» и «Временным положением о вынужденных переселенцах». Оба положения были утверждены Постановлением Правительства Кыргызской Республики №345 от 30 июня 1993 года (2).

В начале 90-х годов прошлого века социально-экономическая ситуация в странах СНГ была схожей по своей сложности и кризисности, при этом, основной рост миграции из Кыргызстана отмечался в Россию больше обосновывался неоднозначной национальной политикой.

10 июня 1992 года был подписан Договор между Кыргызстаном и Россией о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи (2), который гарантировал лицам, проживающим на их территории в соответствии с их свободным волеизъявлением:

право выбора гражданства (ст. 8);

общепризнанные гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы;

защиту прав своих граждан, проживающих на территории другой стороны, оказание им покровительства и поддержку в соответствии с общепризнанными нормами международного права и обязательствами по СБСЕ, заключение консульской конвенции и договора о

правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам и другие соглашения, необходимые для обеспечения защиты прав граждан (ст. 9).

В ст. 10 закреплялось положение о том, что стороны

придерживаются принципа открытости границ и принимают необходимые меры для обеспечения свободного въезда, выезда и передвижения граждан своих стран по территории сторон,

обеспечивают общий режим для въезда и выезда граждан в третьи страны, разрабатывают и осуществляют согласованный комплекс мер по регулированию режима въезда и выезда граждан третьих стран на их территорию,

заклучают отдельное соглашение по вопросам визового режима.

В ст. 11–12 стороны обязались

осуществлять на своей территории эффективные меры, включая принятие соответствующих законодательных актов, для предотвращения и пресечения любых действий, которые представляют собой подстрекательство к насилию против лиц или групп, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной нетерпимости, враждебности или ненависти,

принять на своей территории эффективные меры по защите лиц или групп, которые подвергаются или могут подвергнуться угрозам или актам насилия, дискриминации или враждебности по причинам их этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности,

а также по защите их собственности, заключить соглашение о сотрудничестве в целях обеспечения прав и законных интересов лиц, принадлежащих к этническим, языковым, культурным и религиозным меньшинствам, обеспечить защиту этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории и создать условия для поощрения этой самобытности.

Вероятно, что в связи с реализацией положений этого договора, 14 июня 1994 года был издан Указ президента «О мерах по урегулированию миграционных процессов в Киргизской Республике», предусматривающий разработку мер по устранению социально-политических причин массовой миграции граждан в Россию. В качестве таких мер назывались: решение проблемы русского языка путем придания ему официального статуса; изменение кадровой политики с целью обеспечения «справедливого представительства» русскоязычного населения в органах власти; усиление борьбы против проявлений бытового национализма; предусматривались «гарантии представительства национальных меньшинств» в законодательных органах. В сентябре 1994 года было принято соответствующее развернутое постановление правительства (2).

24 июля 1996 года правительство Кыргызстана приняло Постановление «О временном статусе беженцев» (в качестве промежуточного нормативного акта).

В настоящее время в Конституции Кыргызстана (2) русский язык имеет статус официального и считается в стране языком межнационального общения, языком науки, новых информационных технологий, способствующим интеграции республики в мировое сообщество. Тем не менее, в Кыргызстане все чаще и не всегда политкорректно и тактично актуализируются проблемы соотношения государственного кыргызского и официального русского языков.

Конституцией КР закреплены права граждан на свободное перемещение, выбор места жительства. В настоящее время КР является государством не только исхода миграционных

потоков, но и принимающей, а также транзитной страной [4]. Граждане КР выезжают за рубеж, как в целях трудовой деятельности, так и на постоянное место жительства. Иммиграционные потоки состоят преимущественно из этнических кыргызов, возвращающихся на свою историческую родину. Основными миграционными партнерами в области трудовой миграции являются Российская Федерация и Республика Казахстан; в области репатриации — Республика Таджикистан.

Формирование и реализация миграционной политики и миграционного законодательства Кыргызской Республики проходит в тесном сотрудничестве с правительствами государств, с которыми наблюдаются значительные миграционные потоки, а также с международными и неправительственными организациями. Развитию международных связей способствуют договоренности и мероприятия, выработанные на заседаниях межправительственных комиссий по торгово-экономическому, научно-техническому и гуманитарному сотрудничеству.

Кыргызская Республика активно взаимодействует с международными организациями, представленными на территории страны. Поддерживаются деловые связи с такими организациями, как ООН, МОМ, МОТ, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в частности, по линии международного сотрудничества в области противодействия торговле людьми.

Правительство КР совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) в рамках технического сотрудничества в сфере управления миграционными процессами осуществляло многолетний Проект по миграционному и пограничному контролю и информационным системам.

В КР были приняты законы «О внешней миграции», «О внутренней миграции», «О беженцах», «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», «О внешней трудовой миграции», «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину» и др. [4].

Закон КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г. №61 регулирует правовые отношения в области внешней миграции; содержит основные принципы ее регулирования (ст. 4), среди которых [4]:

обеспечение закрепленных в Конституции КР прав человека на свободный выбор места жительства, свободный выбор рода деятельности и профессии,

недопустимость какой-либо дискриминации, ущемления прав и свобод по мотивам происхождения, пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений или по каким-либо иным причинам;

предупреждение стихийной и неупорядоченной миграции на основе программных действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков, в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации.

Указанный Закон регламентирует въезд и пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории КР; порядок осуществления ими трудовой деятельности. Законодательно разграничивается статус лица, прибывшего в КР в порядке трудовой миграции, и статус иммигранта - лица, въезжающего в КР на постоянное жительство.

Отдельный раздел Закона посвящен регулированию правоотношений в связи с выездом и въездом в КР граждан страны. Отмечается, что каждый гражданин КР имеет право на выезд и въезд в КР, и не может быть лишен этих прав. Право на выезд может быть временно ограничено на основании статьи 46 Закона, содержащей основания для временных

ограничений в праве выезда (осведомленность в информации, содержащей государственный секрет; неурегулированные алиментные, договорные и иные обязательства, и пр.).

Отдельная статья (ст. 47) касается ограничений на выезд граждан КР из страны в целях их безопасности — в случае возникновения в каком-либо иностранном государстве чрезвычайной ситуации правительство КР по представлению МИД республики принимает решение об особом порядке выезда в это государство или вводит временное ограничение на выезд.

Впервые на законодательном уровне был установлен порядок оформления документов для выезда граждан из КР и установлен перечень документов, дающих право на выезд и въезд граждан КР (ст. 43-45).

Кыргызстан одним из первых в регионе Центральной Азии присоединился к Конвенции 1951 г. «О беженцах» и Протоколу 1967 г. «О статусе беженцев». В целях обеспечения прав беженцев и соблюдения международных стандартов, в 1998 году судами начато рассмотрение в апелляционном порядке обращений иностранных граждан, которым отказано в статусе беженца; создан Национальный центр обучения судей.

В 2004 году была утверждена Концепция государственной миграционной политики и Программа мер по ее реализации. В сентябре 2006 года Правительством Кыргызской Республики разработана Программа национальной политики занятости в Кыргызской Республике до 2010 года. В 2007 году принята Государственная Программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007–2010 годы. Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года была принята в 2013 году. Все эти документы способствовали осуществлению мер по приостановлению потоков нелегальной миграции.

Между тем договорно-правовую базу международного сотрудничества Кыргызстана составляют договоры в области миграции и в сопредельных с ней областях, заключенные в многостороннем, региональном, двухстороннем формате. Это области, касающиеся, прежде всего, национальной безопасности и направленные на поддержание мира, региональной стабильности, предупреждение вооруженных конфликтов и потоков беженцев. Это также области трудовых отношений, трудовой миграции, социальной политики, гражданства и убежища, других политических, экономических и социально-культурных прав и свобод.

В апреле 2003 года Кыргызской Республикой ратифицирована Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года и дополняющий ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми и наказании за нее. Конституция Кыргызской Республики гарантирует запрет на рабство и торговлю людьми. В Уголовном Кодексе Кыргызской Республики существуют отдельные статьи по торговле людьми и организации незаконной миграции, которые на практике применяются неэффективно.

Правовое регулирование в области внешней трудовой миграции осуществляется в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, в том числе международными договорами. В соответствии с вышеуказанным законом государственная политика Кыргызской Республики в области внешней трудовой миграции основывается на принципе приверженности общепринятым нормам международного права в области прав человека и социальной защиты трудящихся-мигрантов. Необходимо отметить, что Кыргызстан ратифицировал 53 действующие конвенции МОТ (3).

При этом в КР применяется принцип равенства по отношению к иностранным работникам. В главе 4 Закона Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» утверждается, что при заключении трудовых договоров на трудоустройство граждан Кыргызской Республики за ее пределами и привлечение в Кыргызскую Республику иностранной рабочей силы должен соблюдаться принцип равенства прав трудящихся-мигрантов с гражданами государства трудоустройства в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

Не допускается наем трудящихся-мигрантов на условиях, унижающих человеческое достоинство, наносящих вред их здоровью и угрожающих их жизни.

Контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, а также за отправкой граждан Кыргызской Республики в целях осуществления трудовой деятельности за границу хозяйствующими субъектами осуществляет Государственная служба по миграции при Правительстве Кыргызской Республики во взаимодействии с другими органами исполнительной власти.

Государственная служба по миграции совместно с другими органами государственного управления принимает меры для предотвращения и пресечения незаконной миграции, незаконного найма граждан Кыргызской Республики для работы за ее пределами и иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в Кыргызской Республике. Также Служба проводит мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов Кыргызской Республики, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами, а также привлечением и использованием иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике.

Современное законодательство Кыргызской Республики стремится максимально учесть мировой опыт, международно-правовые акты по государственному регулированию внешних миграционных потоков, международно-правовое регулирование которых представляет собой единое межгосударственное регламентирование миграционных процессов, основанное на ратифицированных нормах международных организаций и международно-правовых договорах.

Кыргызская Республика присоединилась к основополагающим международным документам, приняла основные законодательные акты, регулирующие миграционные процессы. Подписаны межгосударственные соглашения о защите прав и интересов трудящихся-мигрантов с основными странами-реципиентами (страны - приема трудовых мигрантов).

В процесс обсуждения проблем миграции и выработки мероприятий, направленных на стабилизацию ситуации, включаются общественные институты, неправительственные организации. Значительная помощь оказывается со стороны международных организаций, таких как Международная организация по миграции и Международная организация труда.

Обеспечение государственной политики в миграционной сфере Кыргызской Республики характеризуется частой передачей функций от одного ведомства другому. Так в 1993 году было создано Управление по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты Кыргызской Республики. В 1999 году функции переданы в Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики, а в 2001-2005 годах — Департамент миграционной службы при Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики. В 2005-2009 годах — Государственный комитет миграции занятости Кыргызской Республики, впоследствии преобразованный в Управление миграции Министерства труда и занятости Кыргызской Республики, в 2010 году —

Министерство миграции, труда и молодежи Кыргызской Республики, в 2011 году — Департамент миграции Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, в 2012 году — Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики, в 2015 году создана Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики.

В результате, обеспечение миграционной политики Кыргызской Республики характеризовалось отсутствием последовательности, наработанный одним государственным органом потенциал утрачивался при передаче функций другому органу, сократился кадровый потенциал, упразднены областные и районные подразделения, представительства в Республике Казахстан и в Республике Корея, ухудшилась материально-техническая база.

Недостаточными являются комплексные услуги, оказываемые мигрантам на всех фазах миграционного процесса. Отмечается недостаток целевого финансирования мер по регулированию миграцию, средства выделяются только на административные расходы, а не на саму реализацию политики.

Следует отметить слабую координацию между государственными уполномоченными органами в сфере миграции. В свете данной проблемы положительным фактом является образование распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики №254 от 6 мая 2016 года Координационного совета по вопросам миграции. Таким образом, создана основа для лучшего взаимодействия уполномоченных государственных органов в сфере миграции, что позволит обеспечить проведение единой и согласованной миграционной политики в Кыргызской Республике в будущем.

Кыргызская Республика — страна с высоким уровнем рождаемости, относительно низким уровнем смертности, естественным приростом, обеспечивающим воспроизводство населения. Процесс естественного воспроизводства населения многократно перекрывает естественную миграционную убыль. Количество родившихся в 2016 г. в Кыргызской Республике составило 158,2 тыс человек, количество умерших — 33,5 тыс (естественный прирост населения — 124,7 тыс человек) (4). Учитывая такой рост трудоспособного населения, общее давление на рынок труда Кыргызстана будет возрастать, а экономика Кыргызстана не сможет принять приток новых трудовых ресурсов. В 2017 г. из 6-миллионного населения Кыргызстана на территории Российской Федерации находились около 600 тыс мигрантов и в Республике Казахстан свыше 114 тысяч.

По данным Госслужбы миграции при Правительстве Кыргызстана только за 2 месяца 2018г. на миграционный учет поставлено граждан Кыргызской Республики по странам: в РФ — 640 тыс чел.; в Казахстане — 35 тыс чел.; в Турции — 30 тыс чел.; США — около 15 тыс чел; и т. д. (5).

Основная масса представляет собой трудовых мигрантов, т.к. основной мотив выезда граждан — экономический. Низкие заработные платы и высокий уровень безработицы в стране заставляют граждан искать доходы за рубежом. В трудовую миграцию выезжают члены семей в основном с низкими доходами, что позволяет им за счет денежных переводов поддерживать и повышать свой жизненный уровень.

Правительство страны видит в участии граждан Кыргызстана в международной трудовой миграции важный ресурс развития, позволяющий сократить безработицу, смягчить проблему бедности и снизить социальную напряженность. Именно доступ к единому рынку труда представляет собой наиболее значимый интерес участия Кыргызстана в Евразийском экономическом союзе. В этой ситуации обозначилась явная необходимость в прогнозировании и пересмотре политики занятости и трудовой миграции с учетом постоянно меняющейся мировой экономической конъюнктуры, основанной на практических мерах и

действиях, отвечающих на риски и угрозы, и одновременно, стратегические национальные проекты, учитывающие новые возможности. Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития Кыргызстана обуславливают насущную необходимость формирования надежной системы государственно-правового регулирования миграционных процессов.

Источники:

- (1). Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Бишкек, Министерство труда миграции и молодежи, 2014. С.11.
- (2). Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- (3). Данные с официального сайта МОТ: www.ilo.org
- (4). Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации РФ. Аналитический вестник №19 (676). М., 2017. С.83.
- (5). Сайт Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики. <http://ssm.gov.kg>

Sources:

- (1). Single report on migration in the Kyrgyz Republic. Bishkek, Ministry of Labor of Migration and Youth, 2014. P.11.
- (2). Centralized database of legal information of the Kyrgyz Republic. 2018. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- (3). Data from the ILO website: www.ilo.org
- (4). Processes in the migration sphere and prospects for Eurasian integration: the experience of the regions. Analytical Department of the Staff of the Federation Council of the Russian Federation. Analytical Herald No. 19 (676). M., 2017. P.83.
- (5). The site of the State Migration Service under the Government of the Kyrgyz Republic. <http://ssm.gov.kg>

Список литературы:

1. Матузов Н. И., Малько А. В., Шундииков К. В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. №1. С. 6-27
2. Фирсова Н. А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации. Бишкек, 2009. С. 46.
3. Фирсова Н. А. Проблемы международной трудовой миграции: политико-правовые аспекты // Вестник КРСУ. 2010. Т. 10. №1. С. 86.
4. Воронина Н. А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ. М.: Издательский дом ГУУ, 2015. С. 167–180.

References:

1. Matuzov, N. I., Malko, A. V., & Shundikov, K. V. (2004). Legal policy of modern Russia: we propose a draft concept for discussion. *Legal policy and legal life*, (1), 6-27.
2. Firsova, N. A. (2009). Political and legal problems of migration in the context of globalization. *Bishkek*, 46.

3. Firsova, N. A. (2010). Problems of international labor migration: political and legal aspects. *Vestnik KRSU*, 10 (1), 86.

4. Voronina, N. A. (2015). International law and migration legislation of the CIS countries (historical and legal analysis). Moscow: *Publishing House of the Publishing House of the State University*. 167–180.

*Работа поступила
в редакцию 23.04.2018 г.*

*Принята к публикации
28.04.2018 г.*

Ссылка для цитирования:

Джумагулов А. М., Шакиров Б. А. Формирование и развитие правовой политики Кыргызской Республики в сфере внешней миграции // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №5. С. 509-517. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/djumagulov> (дата обращения 15.05.2018).

Cite as (APA):

Djumagulov, A., & Shakirov, B. (2018). Formation and development of legal policy for the Kyrgyz Republic in the sphere of external migration. *Bulletin of Science and Practice*, 4(5), 509-517.