

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСТАНА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Ж. У. Усанова, соискатель Ошского технологического университета
им. М.М. Адышева <abdiev.77@mail.ru>

IMPROVEMENT OF THE STATE MIGRATION POLICY KYRGYZSTAN AT THE PRESENT STAGE

J. U. Usanova, Applicant of Osh Technological University
named by M.M. Adyshev <abdiev.77@mail.ru>

Abstract

In the article interrelation of labor migration with social and economic development of Kyrgyzstan, definition of labor quotas of our citizens in Russia are considered improvement of state migration policy of Kyrgyzstan at the present stage.

Key words: labor migration, migration police, State migration agency, migratory service, employment population, Customs Union.

Аннотация

В статье определение трудовых квот для киргизских граждан в России рассматривается в аспекте совершенствования государственной миграционной политики Кыргызстана на современном этапе.

Ключевые слова: трудовая миграция, миграционная политика, Государственное агентство по миграции, миграционная служба, занятость населения, Таможенный союз.

Миграционный всплеск стал ответом на коренные изменения в жизни республики, приведшие к разбалансированности и неустойчивости экономики, углублению регионального и социального разрыва между населением. В первые годы независимости Кыргызстан не имел никакого опыта в решении проблем миграции, зачастую действуя вслепую, что только осложняло обстановку в стране. Законодательная база по миграционным вопросам была практически не разработана, концептуальная основа миграционной политики полностью отсутствовала, государственные приоритеты не были определены, в республике ощущалась нехватка специалистов, работающих в области миграции, была неразвита система информационного обеспечения. В стране остро стояла проблема создания эффективной миграционной политики.

Одним из первых шагов в формировании миграционной политики в Кыргызстане послужило создание Управления по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты КР от 30 июля 1993 г. в целях государственного регулирования миграционных процессов в республике, впоследствии переименованного в 1999 г. Указом Президента КР в Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве КР¹.

Руководством республики неоднократно предпринимались попытки снизить процессы стихийной миграции населения.

¹ В целях дальнейшего развития административной реформы Указом Президента КР от 12 мая 2000 года УП №117 оно было преобразовано в Департамент миграции при Министерстве иностранных дел КР.

В целях упорядочения потоков внешней трудовой миграции населения был создан Департамент «Кыргызвнештруд», который занимался временным трудоустройством граждан в ближнем и дальнем зарубежье, заключал контракты и договоры на выезд из страны рабочей силы. Позднее организационная структура ведомств по миграции неоднократно менялась: было образовано Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве КР, затем при Министерстве иностранных дел КР был организован Департамент миграционной службы КР, а в 2005 г при Правительстве КР был создан Государственный комитет КР по миграции и занятости. Необходимость реализации неотложных мер в области правового регулирования рынка труда явилась фактором, ускорившим принятие законодательных актов, регламентирующих процессы внешней трудовой миграции, заключение межгосударственных соглашений, гарантирующих защиту интересов кыргызстанцев, выезжающих на работу за пределы республики. В целях урегулирования данного вопроса Правительством КР предпринимаются кардинальные меры для приостановления потоков нелегальной миграции и решения проблемы в русле закона путем разработки и принятия Закона КР «О внешней трудовой миграции» от 14 ноября 2005 г., устанавливающего порядок выезда граждан Кыргызской Республики для трудоустройства за границу, привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику. Закон определяет уполномоченные государственные органы в области внешней миграции, которыми являются: Государственный комитет КР по миграции и занятости; Министерство внутренних дел КР; Министерство иностранных дел КР; Государственный комитет национальной безопасности КР; Пограничная служба КР. Данным Законом определены полномочия, задачи и порядок взаимодействия органов государственного управления по защите законных интересов трудящихся-мигрантов. В частности, установлена взаимная ответственность сторон за выполнение контрактных обязательств согласно действующим законодательным актам, регламентирован порядок въезда и выезда иностранных рабочих и членов их семей. В Законе указаны несколько важных для рассматриваемой темы положений, а именно:

- определен возрастной порог, начиная с которого граждане Кыргызской Республики могут трудоустроиться за ее пределами при посредничестве отправителей либо частным образом, – 18 лет;
- прописан порядок выдачи разрешений на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами.

Важным моментом представляется введение обязательной регистрации в органах государственной миграционной службы всех контрактов, заключенных между кыргызскими гражданами и зарубежными нанимателями рабочей силы. Эта процедура должна стать обязательной для фирм, занимающихся посредническими услугами по трудоустройству, что позволит контролировать как соответствие условий контрактов существующему законодательству, так и последующее их соблюдение.

К слову отметим, что в последние два года активность частных компаний в стремлении получить разрешение несколько снизилась: в 2012 г. выдано восемь разрешений (аннулировано два), в 2013 г. выдано всего три разрешения (имеют действующие разрешения пять частных агентств).

В распределении частных агентств существует региональный дисбаланс – все они сегодня функционируют только в столице республики – Бишкеке. Три года назад были агентства и в южной столице – Оше, однако просуществовав пару лет, прекратили свою деятельность, при этом миграционные потоки из Ошской области стали еще более интенсивными. Однако многие трудовые мигранты из Ошской области продолжают обращаться к частным агентствам занятости. Ими было трудоустроено следующее количество южан:

- ОсОО «Арабский центр» в ОАЭ – 16 чел.;
- ОсОО «Sun Rise» в ОАЭ – 18 чел.;
- ОсОО «Ленгвич Консалт» в РФ – 20 чел.;
- ОО «Ветераны Чернобыля» в РФ (Сочи, строительство Олимпийских объектов) – 37 чел.

Итого: 91 человек [2, с. 34].

На уровне государства происходит постоянное совершенствование законодательства, вводятся поправки, направленные на создание более благоприятных условий для открытия большего количества легальных каналов трудовой миграции, в соответствие с международными обязательствами Кыргызской Республики. Разработан ряд многолетних программ, определяющих государственное регулирование в области миграции, среди них Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики на 2005-2010 гг., определяющая миграционную политику в качестве приоритетной для государства. Необходимы механизмы поддержки граждан Кыргызстана, уезжающих за границу, а интеграция Кыргызстана в международный рынок труда должна сопровождаться ростом экспорта рабочей силы из Кыргызской Республики.

После апрельской революции 2010 г. и по настоящее время государственная миграционная политика преследует ряд задач. Во-первых, установить контроль над миграционными потоками, поставить заслон нелегальной трудовой миграции и торговле людьми. Согласно поправкам, внесенным в Уголовный кодекс КР [3], за такие деяния предлагается наказывать штрафом в размере 3-5 тыс. расчетных показателей (300-500 тыс. сом.) или лишением свободы на срок от 3 до 5 лет. За то же преступление, совершенное организованной преступной группой, предлагается наказывать лишением свободы на срок от 5 до 8 лет с конфискацией имущества. Также внесены поправки в законы «О средствах массовой информации» [4], «Об общественной телерадиовещательной корпорации» [5] и «О рекламе» [6], предусматривающие введение запрета на публикации в СМИ «рекламы с непристойным содержанием» и введение административных штрафов за нарушение этого положения.

Следующее очень важное направление – развить собственный рынок труда. Это является наиболее актуальным при высоком росте безработицы. С этой целью в 2013 г. разработана и новая Национальная стратегия устойчивого развития страны на 2013-2017 гг. [7]. В соответствии с этой стратегией перед правительством поставлены следующие задачи:

содействие увеличению занятости в стране через совершенствование законодательства и системы регулирования трудовых отношений, меры активной политики на рынке труда и обеспечение партнерства государства, профсоюзов и работодателей, стимулирование создания рабочих мест для молодежи;

улучшение информированности участников рынка труда о возможностях и условиях трудоустройства как внутри страны, так и за рубежом;

усиление системы защиты трудовых прав, жизни и здоровья работающих;

повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы;

создание договорно-правовой и институциональной основы для содействия трудовой деятельности кыргызских граждан за границей.

В рамках Стратегии развития страны определены основные направления политики государства на ближайшие годы. В первую очередь, это совершенствование национального законодательства КР по вопросам труда и охраны труда с проведением гендерной экспертизы; повышение уровня и адресности государственной поддержки, доступности и качества социальных услуг и совершенствование тарифной политики государственного социального страхования; повышение эффективности миграционных потоков, регулирование процессов внешней трудовой миграции и стабилизация внутренней миграции населения; перевод в цивилизованное русло трудовой миграции путем подписания соответствующих международных соглашений; обеспечение социальных гарантий граждан КР, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, и сокращение числа нелегально пребывающих за рубежом; расширение масштабов организованной временной внешней занятости населения и географии государств трудоустройства.

В настоящее время государство реализует политику, направленную на изменение ситуации на рынке труда и улучшение положения трудовых мигрантов за рубежом.

Позитивным является тот факт, что в настоящее время регулированием процессов миграции параллельно с государственными структурами активно занимаются

неправительственные, общественные и международные организации. Отметим, что по линии международных организаций на протяжении последних лет в республике осуществляются долгосрочные проекты, направленные на упорядочение трудовой миграции:

программа WIND «Совершенствование практики труда в процессе развития местных сообществ»;

проект «Усиление потенциала стран Центральной Азии в борьбе с наихудшими формами детского труда». Партнер: МОТ;

проект «Содействие занятости молодежи на основе интегрированного подхода к реализации Программ по достойному труду в Азербайджане и Кыргызстане». Партнер: МОТ;

проект «Продвижение основополагающих трудовых прав в Центральной Азии, в особенности в сфере уничтожения принудительного труда и торговли людьми». Партнер: МОТ;

проект «Трудовая миграция в Центральной Азии». Партнер: МОТ.

Регулирование трудовой миграции, определение квот на привлечение иностранной рабочей силы – поле деятельности Министерства труда, миграции и молодежи совместно с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики. Вопросами медицинского освидетельствования мигрантов занимается Министерство здравоохранения Кыргызской Республики. В аппарате Уполномоченного по правам человека Кыргызстана действует специальный отдел по миграции, который на практике занимается проблемами трудовых мигрантов. В тесном партнерстве с «Десятым управлением» МВД Кыргызской Республики ведется работа по предотвращению нелегального вывоза людей за рубеж частными фирмами и физическими лицами, не имеющими разрешения на право занятия этой деятельностью.

При Министерстве труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики в феврале 2010 г. создано подведомственное подразделение – Центр трудоустройства за рубежом (ЦТР), который предоставляет государственные услуги по легальной и регулируемой занятости кыргызских трудовых мигрантов за рубежом. «Центр осуществляет свою деятельность в целях оптимизации процессов организованного, легального трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом» [8]. Задачами Центра являются: разработка и реализация проектов в сфере трудовой миграции совместно с международными и неправительственными организациями; оказание содействия гражданам Кыргызской Республики в трудоустройстве за рубежом и предоставление информационно-консультационных услуг; развитие сотрудничества с зарубежными партнерами (предприятиями, учреждениями, агентствами и другими организациями), осуществляющими наем иностранной рабочей силы; создание банков данных по вакансиям, работодателям и работникам; мониторинг деятельности частных агентств по трудоустройству за рубежом» [9]. За период с 2011 по 2013 г. Центр совместно с Агентством по техническому сотрудничеству (ACTED) реализовали проект «Увеличение ценности миграции в Центральной Азии: знание, усиление технического потенциала и структуры для максимального влияния миграции на рост и развитие». В рамках данного проекта были осуществлены следующие мероприятия: предоставление юридических консультаций, в том числе выездных, проведение встреч с лицами, принимающими решения, информационно-разъяснительная работа, анализ законодательства.

Вместе с тем сегодня наблюдается неэффективность деятельности госорганов, занимающихся миграционной политикой, по причине частой смены и передаче вопросов миграции другим органам. В результате утрачивается преемственность в деятельности миграционной службы и снижаются профессионализм и уровень квалификации сотрудников.

Однако важно, что государственные структуры оказывают негосударственным организациям разнообразную помощь. К сожалению, на данный момент следует отметить сложность достижения консенсуса и оптимальных результатов. Это зачастую происходит вследствие недостаточной организованности и неинформированности структур о действиях друг друга, мешает также ограниченность материальных и финансовых ресурсов.

Конечно, в решении проблемы трудовых мигрантов важным является взаимодействие кыргызской и российской сторон. Так, уже несуществующим Министерством труда, занятости

и миграции КР в 2011 г. был подписан Меморандум с российским Фондом развития международных связей «Добрососедство» о сотрудничестве по разработке и реализации программ и проектов, направленных на решение задач в области трудовой миграции. Также был заключен Меморандум с Международным агентством содействия сотрудничеству малого и среднего бизнеса «Опора дружбы», созданного Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» [10].

Для конкретизации данной задачи 13 июня 2012 г. В. Путин подписал Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., которая состоит из двух этапов. На первом этапе (2012-2015 гг.) предполагается создание центров содействия иммиграции в Россию и медицинского освидетельствования мигрантов, в том числе за рубежом; создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства; создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры России; проведение исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции. Второй этап (2016-2025 гг.) предполагает обобщение и анализ проводимой практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики России; расширение использования информационной техники для анализа миграционной ситуации. Исходя из этого главными задачами российской миграционной политики являются: создание условий и стимулов для переселения в Россию на постоянное место жительства соотечественников, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; содействие адаптации и интеграции мигрантов; формирование конструктивного взаимодействия между мигрантом и принимающим сообществом; противодействие нелегальной миграции [11].

Одним из первых шагов в этом направлении стал Указ В. Путина (21 мая 2012 г.) об обязательной сдаче экзамена по русскому языку и истории России для всех мигрантов за исключением высококвалифицированных специалистов [12].

Таким образом, налицо конфликт интересов: Россия заинтересована в адаптации и оседании мигрантов, а Кыргызстану выгодна миграция только до определенного уровня и в основном на временной основе. Поэтому, когда критикуются власти Кыргызстана за слабую и неэффективную поддержку своих мигрантов в России, то вполне правомочно поставить вопрос: может быть, это и не в интересах Кыргызстана улучшать условия пребывания своих граждан в России, чтобы поток мигрантов не стал катастрофой в социально-экономическом и демографическом плане для самой республики.

При этом надо отметить, что миграционная политика России, помимо внутренних интересов, имеет и внешнеполитическую составляющую, которая заключается в более тесном объединении стран СНГ, членов ОДКБ и Таможенного союза. Поэтому вполне закономерным выглядит Соглашение «О правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» для членов Таможенного союза (Россия, Казахстан, Беларусь), вступившее в силу с 1 января 2012 г., по которому теперь работодатель имеет право привлекать трудящихся-мигрантов к трудовой деятельности без получения соответствующего разрешения; отменены квоты на трудовую и предпринимательскую деятельность; срок пребывания определяется только трудовым договором мигранта с работодателем, при этом новый договор можно заключить в течение 15 дней. Следовательно, этим шагом дается понять другим членам СНГ и ОДКБ, что разнообразные проблемы с трудовыми мигрантами будут решены только в рамках более полной интеграции во всех жизненно важных сферах того или иного государства.

Использованные источники

1. Уголовный кодекс КР от 1 октября 1997 года №68 [Текст] // Слово Кыргызстана. – 1997. – №78 (14 окт.).
2. Акпаралиев, Д. «Ночные бабочки» Кыргызстана [Электронный ресурс] / Д. Акпаралиев // Белый парус. – Режим доступа: <http://www.paruskg.info/>
3. Кодекс об административной ответственности КР от 4 августа 1998 года № 114.
4. Закон КР «О средствах массовой информации» от 2 июля 1992 года №938-ХII [Текст] // Свободные горы. – 1992. – 4 авг. (№99).
5. Закон КР «Об общественной телерадиовещательной корпорации» от 21 декабря 2011 года №247 [Текст] // Эркин Тоо. – 2012. – 10 января (№1).
6. Закон КР «О рекламе» от 24 декабря 1998 года №155 [Текст] // Нормативные акты Кыргызской Республики. – 1999. – №1.
7. Положение о Центре трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики от 9 февраля 2010 года.
8. Создание институциональной и инфраструктурной среды для управления миграционными потоками на основе частно-государственного партнерства /Аналитический сборник, август 2012 г.
9. Савина, С.Е. Проблемы формирования и использования рабочей силы в трансформационной экономике (на материалах Кыргызской Республики) [Текст]: дисс. д-ра экон. наук: 08.00.05 / С.Е. Савина. – Бишкек, 2010. – 291 с.
10. Международная ассоциация кыргызстанцев «Замандаш» [Текст]: уставная программа.
11. Аналитический отчет Министерства труда, занятости и миграции КР [Интернет-ресурс]: Режим доступа. – analitika.akipress.org/archive:291