

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КЫРГЫЗСТАНА

В статье раскрываются основные направления миграционной политики в Кыргызстане, выявляются основные проблемы.

Ключевые слова: миграционная политика, трудовая миграция, Министерства труда и социальной защиты, демография, эмиграция.

KYRGYZSTAN'S NATIONAL CHARACTERISTICS OF MIGRATION POLICY

The article describes the main directions of migration policy in Kyrgyzstan, identifies the main problem.

Keywords: migration policy, labor migration, the Ministry of Labour and Social Protection, demography, emigration.

Процессы трудовой миграции играют исключительно важную роль в жизни Кыргызстана и его регионов. Трудовая миграция стала для значительной части населения республики реальным источником выживания. Сегодня, по данным различных государственных органов и результатам исследований, количество трудовых мигрантов из Кыргызстана составляет около 600 тысяч человек.

Следует отметить, что миграционные процессы в Кыргызстане на протяжении двух десятилетий происходили под влиянием двух противоречивых групп факторов – деструктивных и конструктивных. К деструктивным следует отнести сопровождавшие распад СССР социально-политические проблемы межнациональных отношений (взрыв национализма), политическую нестабильность и экономический кризис. Они придали побудительным мотивам миграции вынужденный характер. В то же время не стоит забывать, что молодое государство Кыргызстан в первое десятилетие своего существования действовало в сложных условиях политической, экономической и институциональной нестабильности. Параллельно с деструктивными действовали новые конструктивные факторы. В частности, такие как переход к политике «открытых дверей», включение республики в систему международных миграций, постепенную трансформацию его экономики на рыночной основе.

В первые годы независимости Кыргызстан не имел никакого опыта в решении проблем миграции, зачастую действуя вслепую, что только усложняло и без того тяжелую обстановку в стране. Законодательная база по миграционным вопросам была практически не разработана, концептуальная основа миграционной политики полностью отсутствовала, государственные приоритеты не определены, в республике ощущалась нехватка специалистов, работающих в области миграции, была неразвита система информационного обеспечения. В общем, в стране остро стояла проблема создания эффективной миграционной политики. Одним из первых шагов в формировании миграционной политики в Кыргызстане стало создание Управления по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты Кыргызской Республики от 30 июля 1993 года в целях государственного регулирования миграционных процессов в республике, впоследствии переименованного в 1999 г. Указом Президента республики в Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики*.

* В целях дальнейшего развития административной реформы Указом Президента от 12 мая 2000 года
Известия ОшТУ, 2014 №2 Часть 2

Осознавая важность проблем эмиграции русскоязычного населения из Кыргызстана, Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики стало налаживать тесное сотрудничество с ФМС России. По взаимной договоренности этих служб мигранты, покидающие республику, стали заполнять дополнительную анкету о мотивах и причинах, побудивших принять решение о переезде, и условиях, которые могли бы изменить данное намерение. Последующая их обработка позволила выявить круг проблем, формирующих миграционные настроения, и разработать предложения по их устранению [1, с. 6].

В июне 1999 г. Правительство Кыргызской Республики утвердило программу «Основные направления стратегии миграционной политики Кыргызской Республики на 1999-2001 годы», поручив Государственному агентству по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики совместно с другими ведомствами принять меры по ее реализации. Документ поставил своей целью создание эффективной системы управления миграционными процессами. К основным задачам, определенным в программе, относятся: совершенствование и гармонизация законодательной базы по вопросам миграции, развитие и создание основных государственных структур для регулирования миграционными процессами, двух- и многостороннее сотрудничество со странами СНГ, Центральной Азии, другими странами и международными организациями, обеспечение экономического благосостояния и безопасности граждан республики, борьба с нелегальной миграцией [2, с. 58]. На сегодняшний день государственным органом, занимающимся проблемами миграционных процессов, является Министерство труда, занятости и миграции КР*. 16 января 2010 года при Министерстве был открыт Центр устройства граждан за рубежом.

20 мая 2000 г. был сделан еще один шаг в направлении уменьшения оттока русскоязычного населения. В стране были приняты Закон «О статусе русского языка» и Указ Президента КР «О дополнительных мерах по регулированию миграционных процессов в Кыргызской Республике» (№ 117). Таким образом, Кыргызская Республика стала второй республикой СНГ (после Беларуси), в которой русскому языку был на государственном уровне придан статус языка межнационального общения.

О целенаправленной политике государства по стабилизации миграционных процессов и созданию равноправных условий для всех наций, проживающих в республике, свидетельствуют принятые шаги по созданию и функционированию национально-культурных центров и объединений, образование Ассамблеи народа Кыргызстана в январе 1994 года. В целях стабилизации социальной сферы была разработана национальная «Стратегия устойчивого развития в Кыргызской Республике». 23 сентября 1994 г. в Бишкеке был открыт Дом Дружбы, «воплотивший идею единого центра, призванного стать очагом социально-культурных проектов, межнационального согласия» [3, с. 190]. В Кыргызстане активно работает Региональный центр по проблемам миграции и беженцев, деятельность которого направлена на укрепление регионального диалога и планирования в вопросах миграции. Он активно сотрудничает с МОМ, ОБСЕ, УВКБ ООН, а также с неправительственными организациями, СМИ и департаментами по миграции в странах региона [4].

Для регулирования миграционных процессов Указом Президента КР была создана соответствующая структура. В 2005 г. был создан Государственный комитет по миграции и занятости Кыргызской Республики, а в 2009 г. на его базе – Министерство труда, занятости и миграции.

УП №117 оно было преобразовано в Департамент миграции при МИД Кыргызской Республики.

* В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об утверждении структуры Правительства Кыргызской Республики» от 22 октября 2009 года № 283, Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики «О структуре Правительства Кыргызской Республики» от 26 октября 2009.

В структуре нового Правительства Кыргызстана, принятого в декабре 2011 г., Министерство миграции, труда и занятости Кыргызской Республики было упразднено; следующим шагом Жогорку Кенеш представил новую структуру комитетов, где комитет миграции также отсутствует. В новом Правительстве теперь миграционные функции Министерства миграции, труда и занятости переданы в Министерство иностранных дел КР, а именно вопросы граждан Кыргызстана за рубежом. Вопросы труда и занятости переданы в Министерство молодежи, которое было преобразовано в Министерство молодежи, труда и занятости.

В последние годы в связи с актуальностью темы трудовой миграции в Кыргызстане были разработаны Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию трудовой миграции и содействию занятости в условиях кризиса (2010-2012 гг.) и План мероприятий по регулированию миграции и занятости в условиях кризиса (2010-2012 гг.), но в связи с нестабильной социально-политической ситуацией данные документы не были утверждены.

Современная государственная миграционная политика преследует ряд задач. Во-первых, установить контроль над миграционными потоками, поставить заслон нелегальной трудовой миграции и торговле людьми. И, во-вторых, развить собственный рынок труда. Это является наиболее актуальным при высоком росте безработицы. С этой целью в 2011 г. была разработана новая Стратегия социального развития населения Кыргызской Республики на 2012-2014 гг. и Стратегия среднесрочного развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Сегодня в соответствии с этими стратегиями 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 разработана Концепция социальной политики в Кыргызской Республике [5], определены основные направления политики государства на ближайшие годы. В первую очередь, это совершенствование национального законодательства КР по вопросам труда и охраны труда; 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 их числа, нелегально пребывающих за рубежом; расширение масштабов организованной временной внешней занятости населения и географии государств трудоустройства. В последние годы государство реализовало политику, направленную на изменение ситуации на рынке труда и улучшение положения трудовых мигрантов за рубежом, по следующим направлениям:

- активное содействие безработным в поиске работы путем направления их на обучение востребованным профессиям, вовлечения в общественные работы, облегчения им доступа к микрокредитным программам;
- координация деятельности различных структур и форм содействия занятости, включая частные агентства занятости, молодежные биржи труда, ярмарки вакансий;

– для поднятия престижа рабочих специальностей – активизация работы по профессиональной ориентации молодежи, формирование положительного имиджа профессий, в которых нуждается экономика страны.

Не секрет, что большинство своих социальных транзакций большинство трудовых мигрантов (70%) осуществляют через неформальные связи: в основном через родственников и друзей, а также через сложившийся теневой институт теневого посредничества в сфере организации миграции и трудоустройства мигрантов, т.е. в неформальном, внеправовом пространстве. Этот институт обслуживает в среднем около 15% трудящихся-мигрантов [6, с. 108]. Теневая экономика создает собственную инфраструктуру, включая механизм обеспечения теневого бизнеса рабочей силы. Такие посредники предлагают различные услуги: по легализации, поиску работодателей, аренде жилья и т.д. За годы массовой трудовой миграции из Кыргызстана выстроились разветвленные гибкие сети, которые используются уже новыми поколениями трудящихся-мигрантов.

Сведения о фирмах, имеющих разрешение на право деятельности, связанной с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за пределами страны, регулярно публикуются на страницах газет «Трудоустройство», «Эмгек жарчысы», «Работа». Областные комитеты по миграции и занятости Жалалабада, Оша и Таласа совместно с НПО «Женщины лидеры Жалалабада», ОО «Голден Гоал», ОО «Туура кадам» постоянно проводят информационную работу среди населения о рисках в связи с незаконной миграцией, возможных путях торговли людьми, о нормативно-правовых актах в области противодействия торговле людьми; сбор и распространение информации о возможностях и условиях трудоустройства для кыргызских граждан за рубежом.

Позитивным моментом 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 в течение последних пяти лет в республике в основном осуществляют и продолжают осуществляться проекты, направленные на упорядочение трудовой миграции. Это:

– Программа WIND «Совершенствование практики труда в процессе развития местных сообществ». Партнер: МОТ;

– 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: МОМ;

– Проект «Борьба с торговлей людьми: предупреждение, защита, преследование». Партнер: МОМ.

Важно, что государственные структуры оказывают общественным организациям разнообразную помощь. Однако, 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. Со своей стороны, общественные организации и фонды, занимающиеся миграционными проблемами, озабочены необходимостью более четко разработать схему государственной защиты прав и интересов соотечественников за рубежом. Несомненно, перед отправкой легальных трудовых мигрантов на работу в другое государство соответствующие структуры должны провести учет социально-экономической и экологической обстановки в принимающей стране, национальной совместимости кыргызов с теми народностями, с которыми им

придется совместно проживать и трудиться, климатических особенностей мест прибытия. В этом могут помочь кыргызские диаспоры на местах. Они могут оказать неоценимую помощь государству в налаживании контроля и своевременной защиты своих граждан. Тем более что опыт такой работы у кыргызских диаспор уже есть. С 90-х годов, когда мигранты из Кыргызстана только начинали осваивать мировой рынок труда, они столкнулись с проблемами, которые требовали политической воли государства для выработки механизмов защиты граждан от произвола и насилия, вызванного проявлением расизма, ксенофобии и дискриминации со стороны местного населения. С этой целью в основных странах-реципиентах: Казахстане и России – были созданы кыргызские диаспоры по поддержке трудовых мигрантов, которые на месте должны были осуществлять их поддержку по вопросам трудоустройства, легализации и взаимодействия с местными структурами власти и населением. В настоящее время во всех крупных городах и районных центрах России и Казахстана существуют 34 диаспоральные организации. По инициативе Ассоциации кыргызских диаспор «Замандаш» в ряде крупных российских городов России и Казахстана начали функционировать воскресные школы, где дети мигрантов смогли обучаться родному языку; назначены представители Омбудсмана за рубежом в пяти городах России: Москве, Оренбурге, Казани, Новосибирске и Сургуте. Для всемерной поддержки предпринимателей, занятых в сфере челночного бизнеса и торгующих на рынках России и Казахстана продукцией легкой промышленности, была создана Ассоциация производителей легкой промышленности «Легпром», занимающаяся легализацией швейных цехов. При тесном участии соотечественников из России в 2005 году основано ЗАО «Замандаш», основной деятельностью которого является строительство домов с участием капитала мигрантов.

Отметим, что в настоящее время в связи с расширением миграционных потоков эффективное проведение государственной миграционной политики требует целенаправленной координации действий на межведомственном уровне. При отсутствии единого миграционного законодательства сложно обеспечить должное взаимодействие всех ветвей власти, тесное сотрудничество министерств и ведомств, соблюдение прав трудовых мигрантов и, следовательно, реализацию государственных интересов. И все же, несмотря в целом на небольшой положительный опыт работы с трудовыми мигрантами до полного достижения миграционной стабильности еще далеко, и в миграционной политике республики остаются еще множество пробелов. Так, большой проблемой остается вопрос неурегулированного двойного гражданства, которое де-юре существует в Конституции, но де-факто механизмов к его получению нет. Учитывая, что Россия не признает двойного гражданства с Кыргызстаном, неясно, гражданами какой страны считаются мигранты из Кыргызстана, также получившие паспорт в России. Двойное гражданство требует двусторонних соглашений, но не стоит забывать, что Россия однозначно заявила, что в ближайшее время никаких документов с Кыргызстаном по вопросам двойного гражданства подписывать не будет.

В заключение рассматриваемого вопроса отметим, что в последние годы в Кыргызстане подходы и методы решения миграционных проблем коренным образом стали меняться. Однако к настоящему моменту заложены лишь базовые основы правового регулирования миграционных процессов, отвечающие требованиям современной социальной практики, хотя внимание государства к миграционным процессам сегодня является необходимым условием, с одной стороны, упрочнения демократии и соблюдения прав человека, интеграции Кыргызстана в мировое сообщество, а с другой – укрепления безопасности страны.

Литература:

1. Арабаев, Ч.И. Миграция русскоязычного населения Кыргызстана / Внешняя миграция русскоязычного населения Кыргызстана: проблемы и последствия [Текст] / Ч.И. Арабаев. – Бишкек, 2000.

2. Джакупова, Ч. Беженцы в Кыргызстане: 90-е годы XX века [Текст] / Ч. Джакупова. – Бишкек, 2000.
 3. Кумскова Н., Кумсков Г. Экономические последствия новейших миграционных процессов в Кыргызстане / Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии [Текст] / Н. Кумскова, Г. Кумсков. – М., 1998.
 4. Доклад руководящей группы в рамках мер, последующих за региональной конференцией по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных лиц, других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государств. 1999.
 5. Концепция социальной политики в Кыргызской Республике: Утверждена Указом Президента КР 18 августа 2008 года.
 6. Фирсова, Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации [Текст] / Н.А. Фирсова. – Бишкек, 2009.
-