

ОТЧЕТ



Разработка Концепции миграционной политики Кыргызской Республики

Бишкек - 2013

*Национальный институт
стратегических исследований
Кыргызской Республики*

*Данный отчет подготовлен на
заказ внешними специалистами.
Содержание отчета не обязательно
отображает мнение
организации-заказчика.*

*При использовании материалов
данного отчета ссылка на
источник обязательна.*

*Адрес: 720001
г. Бишкек,
ул. Киевская, 218
тел./факс: + 996 (312) 39 20 60
e-mail: nisikg1@gmail.com
www.nisi.kg*



Авторы отчета:

М.А. Мамырканов, эксперт НИСИ КР

А.Б. Элебаева, эксперт НИСИ КР

Менеджеры исследования:

Ж.Р. Ирсакова, научный сотрудник НИСИ КР

Ч. Эсенгул, и.о. зам. директора НИСИ КР

Т.И. Султанов, директор НИСИ КР

В исследовании были рассмотрены современные миграционные процессы в республике, причины и тенденции их развития. Проанализирована нормативно-законодательная база и практика реализации государственной миграционной политики. Проведены институциональный анализ системы управления миграционными процессами и оценка существующей концепции миграционной политики с разработкой предложений по усовершенствованию существующей стратегии и разработке новой.

В рамках проекта проведен контент-анализ официальной и экспертной статистики, официальных документов и материалов министерств и ведомств, занимающихся вопросами миграции, а также полевое исследование - экспертное интервью и массовый анкетный опрос. На их основе были выявлены и рассмотрены наиболее актуальные проблемы урегулирования миграционных процессов в Кыргызстане в постсоветский период.

В результате проведенного исследования были сделаны выводы и рекомендации по дальнейшему поиску согласованных управленческих решений и налаживанию системы практического взаимодействия всех механизмов управления в сфере миграции, без которых крайне трудно повысить уровень легитимности миграции, обеспечить достойные условия жизни мигрантов и их интеграцию в принимающие сообщества.





Содержание

Резюме и рекомендации для руководства	5
Введение	10
Глава 1. Анализ внешней миграции и миграционной политики в Кыргызстане.....	13
1.1 Анализ причин внешней миграции	13
1.2 Анализ миграционной политики (история, текущая ситуация).....	22
Глава 2. Анализ результатов социологического исследования внешней трудовой миграции в России.....	28
Глава 3. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции в Кыргызстане	44
3.1 Анализ нормативно-правовых актов национального и международного законодательства в сфере миграции	44
3.2 Система управления миграционными процессами	51
3.3 Анализ Концепции миграционной политики (сильные и слабые стороны, возможности, вызовы).....	57
Глава 4. Выводы и рекомендации по миграционной политике	68
4.1 Выводы по регулированию политики внешней миграции и концепции миграционной политики	68
4.2 Рекомендации	74
Аббревиатуры	78
Глоссарий	79
Список таблиц	82
Список рисунков	82
Список использованных источников	83
Приложение. Презентация исследования	87



Резюме и рекомендации для руководства

В результате проведенного исследования были рассмотрены следующие вопросы:

- проведен анализ современного состояния миграционных процессов в республике, причин, этапов и тенденций их развития;
 - проанализировано законодательство и практика реализации государственной миграционной политики;
 - проведен институциональный анализ системы управления миграционными процессами;
 - проведена оценка существующей концепции миграционной политики с разработкой предложений по усовершенствованию существующей стратегии и разработке новой;
 - проведен контент-анализ официальной и экспертной статистики, официальных документов и материалов министерств и ведомств, занимающихся вопросами миграции;
 - проведено социологическое исследование во всех регионах республики, на основе результатов которого были выявлены и рассмотрены наиболее актуальные проблемы урегулирования миграционных процессов в Кыргызстане в постсоветский период.
- В результате проведенного исследования были сделаны **следующие выводы:**
- За два десятилетия суверенного развития в Кыргызстане сформировались политико-правовые основы миграционной политики и система институциональных механизмов ее регулирования.
 - Однако миграционная политика КР еще четко не определена и не соответствует современным реалиям перспективного использования труда мигрантов.
 - Стратегия регулирования внешней трудовой миграции, как составная часть концепции государственной миграционной политики, пока еще не принята.
 - В миграционном законодательстве еще нет четкой юридической регламентации критериев и процедур легального въезда в страну, учитывающих все разнообразие миграционных потоков.
 - Недостаточно достоверных статистических данных, без которых невозможно определить ситуацию и содержание проблем внешней трудовой миграции.
 - Пока еще не просчитаны возможные социально-экономические последствия вступления Кыргызстана в Таможенный Союз. Одна из важнейших целей договоренности – минимизация рисков для жизни и трудовой деятельности мигрантов в связи с нахождением на территории России, Казахстана и Беларуси.





- Пока нет научного обоснования государственной миграционной политики с точки зрения миграционных теорий, позволяющих учитывать экономические и социально-демографические факторы перемещения людей.
- Отсутствует научное обоснование стратегии регулирования миграционных процессов в КР и реализация основных направлений миграционной политики на базе изучения международного опыта стран прошедших этот этап.
- Недостаточно эффективна деятельность госорганов, занимающихся миграционной политикой, по причине частой смены и передаче вопросов миграции другим органам. В результате чего утрачивается преемственность в деятельности миграционной службы и снижается профессионализм и уровень квалификации сотрудников.
- Пока не имеется стратегии и механизмов сокращения численности нелегальных трудовых мигрантов и расширения легального пребывания в стране-реципиенте, расширения правовых гарантий.

Для решения вышеуказанных проблем предлагаются **следующие рекомендации:**

Жогорку Кенешу КР

1. Способствовать совершенствованию межгосударственной и внутригосударственной нормативно-правовой базы в области регу-

лирования миграционными процессами, которая обеспечит легальную занятость и защиту прав трудовых мигрантов с учетом международного опыта.

2. Продолжать работу по унификации законодательства и повышению эффективности двусторонних соглашений, заключенных с основными странами назначения мигрантов.

3. В целях совершенствования миграционного законодательства создать межведомственную рабочую группу для разработки подзаконных актов, направленных на правовое урегулирование миграционных процессов.

Правительству КР

4. Способствовать созданию при Правительстве КР органа (Совета, Межведомственной комиссии), который будет осуществлять руководство всей системой институциональных механизмов, включая: а) органы государственной власти, министерства, агентства и ведомства, правоохранительные органы и органы пограничной и таможенной службы, дипломатические представительства, местное самоуправление, международные общественные организации; б) ЧАЗы, профсоюзы, НПО и НКО, национальные диаспоры, общественные объединения и правозащитные организации.

Министерство труда, миграции и молодежи на сегодня такими функциями не обладает.



5. Данный орган должен будет содействовать формированию научного обоснования стратегии регулирования миграционных процессов в республике и реализации основных направлений миграционной политики на базе изучения и анализа международного опыта стран, которые успешно прошли этап становления миграционной политики.

6. В обязанности будущей проправительственной структуры может входить создание модели развития миграционных процессов с учетом особенностей социально-экономического и политического положения Кыргызской Республики.

7. Необходимо всей системе госорганов определить направления деятельности нового централизованного органа, для выработки конкретных шагов и действий по реализации поставленных им задач.

8. В рамках исполнения Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы фундаментом новой миграционной политики и одновременно стратегическим документом, задающим основы нового отношения к миграции и управления ею, должно стать принятое решение по выработке стратегии формирования концепции миграционной политики и формы ее реализации, разрабатываемой рабочей группой при Аппарате Президента КР, под руководством независимого эксперта, экс-

министра труда и социальной защиты Рыскуловой А.М.

Министерству иностранных дел КР

9. Создать необходимые благоприятные условия для разработки и подписания межправительственных соглашений, обеспечивающих кыргызстанцам комплекс социальных гарантий за рубежом.

10. Оказывать содействие открытию пунктов распространения информации о проводимых мероприятиях и принятых соглашениях между государствами и законах в области трудовой миграции, в местах компактного проживания кыргызстанцев за рубежом (в странах пребывания) через дипломатические представительства (посольства, консульства) КР.

Министерствам социального развития и здравоохранения КР

11. Разработать совместно со странами-реципиентами на межгосударственном уровне систему социального и обязательного медицинского страхования трудовых мигрантов. Сформировать систему социальной защищенности трудовых мигрантов на основе различных видов страхования и договоров, включающих необходимые социальные гарантии (в том числе сохранения рабочего места в КР, непрерывности трудового стажа, пенсионного обеспечения и пр.).

12. Инициировать поддержку кыргызских диаспор во взаимодействии с Министерством здраво-





охранения РФ и РК по открытию медицинских центров и частных родильных домов во всех крупных городах России и Казахстана, а также усилить заботу о детях с открытием с их помощью в отдельных населенных пунктах прививочных центров.

13. Разработать государственную программу реинтеграции трудовых мигрантов (уделяя особое внимание нуждам детей мигрантов), поощрять создание сетей психологической взаимопомощи между семьями.

14. Осуществлять тесное сотрудничество государственных органов, ведающих вопросами трудовой миграции, своевременно информировать друг друга об изменениях в миграционном законодательстве. Наладить постоянный обмен информацией о наличии в странах приема вакантных рабочих мест, условиях оплаты, жилищно-бытовых условиях, правилах пребывания и осуществления трудовой деятельности, а также обеспечить свободный доступ граждан к данной информации.

15. Формировать эффективную комплексную систему регулирования миграционных процессов за счет повышения и укрепления потенциала и статуса государственной миграционной службы, ее технической оснащенности и надлежащего научно-информационного и информационного обеспечения.

16. Инициировать перед Правительством КР вопрос о создании

для трудовых мигрантов единого информационного пространства с общей базой данных о деятельности государственных органов, занимающихся проблемами миграции.

Национальному статистическому комитету КР

17. Качественно улучшить статистический учет в сфере миграции, создать центральный банк данных по автоматизированному учету граждан КР, находящихся в миграции, в том числе трудовой.

18. Образовать на базе Нацстаткомитета КР экспертный центр для создания информационной системы учета миграции и прогнозирования в целях формирования единой базы данных.

Органам местного самоуправления КР

19. Повысить роль органов местного самоуправления в области миграционной политики, как структуры, работающей с местным сообществом и оказывающей помощь в предоставлении необходимой первичной информации потенциальным мигрантам о законодательстве, нормах, правах, обязанностях и др. правилах в стране пребывания.

20. На уровне органов местного самоуправления в тех айыл окмоту, где наблюдается большой поток мигрантов, выделить штатную единицу по информированию местного населения по вопросам миграционного законодательства,



их правам и обязанностям; проведение консультаций, обучения и тренингов по различным социальным вопросам, а также осуществление мониторинга миграционной ситуации.

Институтам гражданского общества

21. Совместно с государственными органами разрабатывать механизмы защиты прав и интересов трудовых мигрантов согласно нормам международного и национального законодательства.

22. Открыть Информационно-ресурсные центры при местных НПО стран приема по распространению информации о проводимых мероприятиях и принятых соглашениях, резолюциях, законах, а также доведению своевременной информации до трудовых мигрантов об их правах и обязанностях, различных профессиональных и социальных аспектах их жизни за границей.

23. Организовать совместную работу кыргызских диаспор с дип-

представительствами, посольствами и консульствами в принимающих странах для оказания мер социально необходимой помощи особо нуждающимся мигрантам.

Средствам массовой информации

24. Способствовать повышению роли СМИ в урегулировании миграционных процессов путем своевременного и оперативного информирования населения:

- а. разъяснять социальные программы, повышать информационную культуру, оказывать содействие в вопросах обеспечения безопасности общества, развития интеллектуального потенциала;
- б. способствовать принятию решений через эффективную обратную связь с госорганами и СМИ.

25. Инициировать создание социального блока в целях выпуска информационных радио- и телепередач, съемок социальных роликов и социальной рекламы о жизнедеятельности трудовых мигрантов за рубежом.



Введение

Со времени приобретения независимости и перехода к новой рыночной модели развития экономики Кыргызстан столкнулся с проблемой миграции населения. Неустойчивый характер динамики развития сектора экономики и, в результате, усугубление ситуации на внутреннем рынке труда сформировали миграционное поведение части населения. Утрата сфер приложения труда и возможности получения доходов внутри страны предопределили миграционный отток населения из республики в зарубежные страны. Масштабность миграционных процессов, резко увеличившихся в размерах за годы суверенизации страны, обусловила комплекс взаимосвязанных негативных последствий, усугубляющих экономические трудности переходного периода.

Сложившаяся тенденция оттока населения определяет политику государства в области миграции. Вопросы урегулирования, упорядочения и стабилизации миграции выступают в качестве приоритетных задач государственной политики. Происходит совершенствование законодательства во всех секторах миграционного спектра. В последние годы в Кыргызстане продолжается наращивание регулятивного потенциала для управления мобильностью мигрантов.

Научно-практическая значимость изучения и осмысления тако-

го феномена как миграция, возрастает в связи с той социальной ролью, которую она играет в социально-экономическом развитии новых суверенных государств.

За два десятилетия суверенного развития в Кыргызстане сформировались политико-правовые основы миграционной политики и система институциональных механизмов ее регулирования.

Однако полного понимания сути и роли миграционных процессов, их влияния на политическую и социально-экономическую ситуацию республики и определения перспектив ее развития еще не выработано.

Совершенно очевидно, что сегодня, на данном этапе развития, Кыргызстан должен серьезно пересмотреть современные подходы к миграции, а также системы управления и регулирования. Необходимо активизировать интеграционный процесс, ускорить поиск согласованных управленческих решений, наладить систему практического взаимодействия всех механизмов управления в области миграции, без чего крайне трудно повысить уровень легитимности миграции, обеспечить достойные условия жизни мигрантов и их интеграцию в принимающие сообщества.

В этой связи главной задачей в сфере регулирования миграционных процессов необходимо определить контуры и основные черты



модели миграционной политики государства, которая должна быть, прежде всего, основана на базе совершенствования миграционного законодательства. Значительная часть правовой модели миграционной политики относится к органам государства, связанным с миграцией, и их полномочиями.

Миграция, как социальное явление, должна рассматриваться с политико-правовой точки зрения с учетом необходимости государственного управления миграционными процессами, определения целей, задач, принципов, приоритетов в отношениях «государство – миграционный процесс – мигрант».

Правоприменительную часть модели следует дополнить психологической стороной. Государству необходима обратная связь с мигрантами, координация с мигрантскими общественными объединениями, этническими диаспорами и группами соотечественников для поддержки своей деятельности.

Основные принципы формирования модели миграционной политики и определили содержание и структуру подготовки аналитического отчета.

Целью исследования является выработка аналитических оснований для принятия управленческих решений и разработки программных документов в области внешней миграции.

Для достижения данной цели были поставлены и решены следующие **задачи**:

- ✓ Анализ миграционной политики Кыргызской Республики в современных условиях.
- ✓ Оценка существующей Концепции миграционной политики КР с разработкой предложений по ее усовершенствованию.
- ✓ Институциональный анализ системы управления процессами внешней трудовой миграции из республики.

Методология исследования.

В рамках проекта проведено кабинетное и полевое исследование, Кабинетное исследование включает контент-анализ официальной и экспертной статистики, официальных документов и материалов министерств и ведомств, занимающихся вопросами миграции, а также анализ научной и периодической литературы по миграционным процессам.

Полевое исследование было проведено на базе экспертного интервью и массового анкетного опроса, на основе которых были выявлены и рассмотрены наиболее актуальные проблемы урегулирования миграционных процессов в Кыргызстане в постсоветский период.

Отчет состоит из введения, 4 глав, глоссария и списка источников.

В отчете были рассмотрены современные миграционные процессы в Кыргызской республике, причины и тенденции их развития. Проанализирована нормативно-законодательная база и практика реализации государственной миграционной политики Кыргызской





Республики. Проведены институциональный анализ системы управления миграционными процессами и оценка существующей концепции миграционной политики.

Результаты проведенного исследования, а также выводы и ре-

комендации по совершенствованию системы взаимодействия всех механизмов управления миграционными процессами в КР представлены в 4 главе.





Глава 1. Анализ внешней миграции и миграционной политики в Кыргызстане

1.1 Анализ причин внешней миграции

В развитии и тенденциях миграционных процессов в постсоветском Кыргызстане можно условно *выделить следующие этапы.*

Первый период (с начала и до середины 1990-х годов), после распада СССР, прежде всего характеризуется резким ростом количества уезжающих на постоянное жительство представителей русскоязычных этнических меньшинств, что повлекло за собой изменения в национальном составе населения республики. Выделяются две группы мигрирующих: в страны СНГ (преимущественно в Российскую Федерацию) и в государства дальнего зарубежья (в Германию и Израиль), что связано с этническим составом выезжающих.

В результате интенсивные миграционные процессы 1990-х годов способствовали тому, что количество русских в республике сократилось на треть. В 1989 году они составляли 21,5% от общего числа ее жителей, а в 1999 – 12,5%. Наполовину уменьшилось численность украинцев, в пять раз – немцев. Соответственно, удельный вес количества украинцев снизился с 2,5% в 1989 году до 1% в 1999, немцев – с 2,4 до 0,4%.¹ По данным

Национального статистического комитета, за 1989-1995 годы численность немцев в республике сократилась со 101,3 тыс. до 26,1 тыс.² Пик этапа пришелся на 1992-1993 годы, при этом больше всего (120,6 тыс.) уехало в 1993 году.

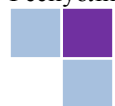
Отдельную группу среди бывших составляли представители депортированных ранее в Кыргызстан народов, возвращавшиеся в государства своего происхождения. Помимо немцев, в этой группе выделяются крымские татары. Так, например, в рассматриваемый период времени выехало около 15 тыс. человек этой этнической группы.³

Столь резкие миграционные передвижения населения Кыргызской Республики не могли не привести к появлению серьезных изменений в этнодемографической структуре населения страны. За период с 1989 по 1995 г. удельный вес кыргызов вырос на 7,3% как за счет естественного прироста, так и процесса реэмиграции, в то время как для представителей других национальностей характерно падение удельного веса в общей чис-

¹ См. Население Кыргызстана. Итоги первой национальной переписи населения Кыргызской Республики 1999 года в таблицах. Бишкек, 2000.

² Кыргызстан в цифрах. Отчет Национального статистического Комитета Кыргызской Республики за 1995 год. Бишкек, 1996. - С.10.

³ Обзор миграционной ситуации в Кыргызской Республике за 1991-1997 гг. и 9 месяцев 1998 г. //Текущий архив Департамента по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты КР. - С.3.





ленности населения. В частности, помимо русских и украинцев, можно выделить белорусов (с 02,% в 1989 г. до 0,16% в 1995 г.), евреев (с 0,1% в 1989 г. до 0,04% в 1995 г.). Положительное сальдо в межстрановом обмене на тот период отмечалось только с Казахстаном, Азербайджаном и Узбекистаном.⁴

Основными причинами миграционного бума были, в первую очередь, **политические факторы**. Прежде всего, распад страны, сопровождавшийся ростом национального самосознания и обострением межнациональных отношений во всех регионах бывшего Советского Союза. Своего рода стимулятором внешней миграции русскоязычного населения Кыргызстана стал и межэтнический конфликт 1990 года в г. Ош.⁵

Исследователи характеризуют миграцию тех лет в постсоветских государствах как этническую и, в значительной степени, как **вынужденную**, связанную с политическими последствиями распада СССР. Так как именно этнополитические факторы оказали сильное влияние на резкое увеличение внешней миграции в начале 90-х годов XX столетия.

Процессы суверенизации и независимости, на первоначальном этапе закономерно и неизбежно со-

проводились во всех бывших республиках моноэтническими тенденциями.

Определенную роль сыграл также **«социальный дискомфорт»**, который испытывало русскоязычное население ввиду устранения их предпочтительного положения (нарушение обязательных квот на занятие вторых руководящих должностей, введение языка титульного этноса в качестве государственного языка, утрата зависимости от «Центра» и т.п.). Их самосознание оказалось ущемленным, так как из привилегированной части они перешли в непривычное положение национального меньшинства. В последующем предпринятые руководством республики меры позволили в определенной степени нейтрализовать негативные моменты в межнациональных отношениях и в какой-то мере стабилизировать миграционный отток. Однако снижение миграционной активности русскоязычного населения главным образом было обусловлено убытием наиболее активных лиц в первой самой мощной волне и заметным уменьшением миграционного потенциала.

Другими причинами, повлиявшими на отток русскоязычного населения, стали: неуверенность в завтрашнем дне и перспективах, т.е. неопределенность жизненно важных предпосылок как для себя, так и для детей; нестабильность этнополитической ситуации; утрата надежды на поддержку со стороны России; продолжающийся процесс

⁴ Омаров Н.М. Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: итоги десятилетия. - Бишкек, 2001. - С.56-57.

⁵ Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. - Бишкек, 2001. - С.107-108.





замыкания и изоляции государств СНГ.⁶

Наряду с политическими факторами, которые играли преобладающую роль, на миграционную активность населения также повлияла дезинтеграция союзных связей производственной кооперации, сокращение объемов промышленного производства, которые обусловили территориальные перемещения населения в стремлении к лучшей жизни. Целями участников подобных перемещений являлись поиск сфер приложения труда, увеличения реальных доходов, улучшение жилищных условий.

В это время в республике в ходе реформирования экономики сложилось тяжелое социально-экономическое положение, уровень жизни населения опустился до крайней низкой отметки. На момент приватизации объектов государственной собственности многие предприятия прекратили свою работу, большие массы работников оказались безработными, резко снизились объемы производства. Все эти факторы привели к ухудшению общей социально-экономической обстановки в Кыргызской Республике, снижению уровня жизни, массовой безработице. Как следствие, это привело к понижению уровня доходов у населения, росту коррупции, активизации

криминала, нарастанию негативных явлений в экономике, последовавшей за этим стагнации, экономическому кризису и т.д.

К рубежу 1993-1994 гг. относится возникновение феномена, так называемой «маятниковой» миграции. Причинами ее появления послужили совпавшие по времени процессы стагнации в промышленном и аграрном секторах экономики. Ухудшение социально-экономического положения населения в целом по республике привело к тому, что центральные области Кыргызстана, включая г. Бишкек, с этого периода времени начинают выступать также в качестве сезонных, но не постоянных мест возможного заработка. Маятниковая миграция, вследствие подвижного ее характера, чрезвычайно трудно поддается учету при регистрации перемещений населения. Все официальные цифры дают лишь весьма относительную картину происходившего в реальности.

Это стало одним из следствий изменения территориального размещения групп населения внутри республики. Коренное население из отдаленных и труднодоступных районов начинает постепенно занимать «опустевшую» нишу в центральных областях, освободившуюся из-за оттока значительной массы русскоязычного населения из республики. Однако из-за резкого сокращения производственного сектора, подавляющее большинство внутренних мигрантов оказалось необеспеченным работой.

⁶ Сарыгулов Б.А. Современное состояние и перспективы межгосударственной миграции русскоязычного населения в Кыргызской Республике // Внешняя миграция русскоязычного населения Кыргызстана: проблемы и последствия. - Бишкек, 2000. - С.12.





Негативными явлениями, сопутствовавшему этому, были увеличение числа безработных, образование больших групп маргинального населения в больших городах республики и, соответственно, резко усилившийся уровень преступности в их среде. Существенно увеличился разрыв между различными социальными категориями населения, порождая рост напряженности в обществе.

Данный процесс положил начало процессу дезурбанизации, характеризующемуся активным привнесением сельского быта и традиций в города. Обилие мигрантов из сельской глубинки и их нежелание сколько-нибудь существенно изменять привычные для них образцы мышления и поведенческие нормы привели к появлению в крупных городах республики двух существенно различающихся категорий населения, вынужденных тесно общаться друг с другом в повседневной жизни.⁷

Анализируя миграционные процессы на тот период в Кыргызстане, можно отметить два аспекта. Первый – выезд нетитульного населения, главным образом на постоянное место жительства, в зарубежные страны. Второй – перемещение кыргызов, большей частью внутреннее. Однако впоследствии они стали характеризоваться **усилением внешней трудовой миграции**. В результате, в республике

1 млн. 357 тыс. человек или 28% осуществили, по крайней мере, одно перемещение, как внутри республики, так и в другие государства.⁸

Эти масштабные перемещения вызвали ряд негативных последствий. Прежде всего, в стране был относительно исчерпан эмиграционный потенциал. Также они отразились на состоянии и тенденциях демографических процессов, прежде всего на изменении национального состава в направлении моноэтничности, снижении доли городских жителей (дезурбанизация), а также на естественной убыли представителей отдельных национальностей, их частичной депопуляции и т.д.

Увеличение количества населения в середине и в конце 90-х гг. происходило исключительно за счет естественного прироста, более 50,3% которого, однако, «поглотил» миграционный отток. Следовательно, свыше половины естественного прироста шло на покрытие миграционной убыли. Кыргызстан стал «донором» трудовых ресурсов других государств: на 1 прибывшего приходится 2,5 выбывших.⁹

Второй этап характеризуется также тем, что если до 1993 года жители республики уезжали пре-

⁷ Омаров Н.М. Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: итоги десятилетия. - Бишкек, 2001. - С. 61-62.

⁸ Элебаева А.Б. Миграционная ситуация в постсоветском Кыргызстане: общая характеристика, тенденции, типы /Центральная Азия и Кавказ. 2002, №6 (24). – С.176.

⁹ Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. – Бишкек, 2001. – С. 115.





имущественно на постоянное жительство в страны дальнего и ближнего зарубежья, то с 1993-1994 гг. все более массовый характер принимает выезд кыргызов и представителей других национальностей республики в страны СНГ (преимущественно в РФ и РК) в поисках работы. Отрицательное сальдо миграции, объясняется главным образом, экономическими трудностями, что вызывает увеличение экспорта рабочей силы. По результатам анализа, подготовленного для МОМ Республиканским комитетом по правам человека, в 1994-1997 гг. в поисках работы из страны уехало около 200 тыс. кыргызов.¹⁰ Так как эти передвижения носили сезонный характер, то все количественные оценки приближительны. Согласно данным Национального статкомитета, за 1991-1996 годы превышение оттока населения над притоком по областям суммарно составило 15,6%. Особенность переезда титульного населения – маятниковый характер, связанный с трудовой и учебной миграцией.

На период 1994-98 гг., как следует из приведенных статистических показателей, происходит некоторая стабилизация миграционной ситуации в республике с постепенным уменьшением отрицательного сальдо и медленно нарастающей тенденцией к ее окончательному выравниванию.

¹⁰ Дырылдаев А. О миграционных процессах в Кыргызской Республике //Текущий архив Бишкекского офиса МОМ, 1997. - С.1.

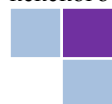
Следует отметить, что в указанный период некоторыми российскими и отечественными исследователями отмечается изменение мотивации переселений в Россию. Если в начале 90-х годов это были мотивы, продиктованные боязнью обострения межнациональных отношений в странах СНГ, то во второй половине преобладающая часть мигрантов объясняет переезд причинами личного, семейного характера (49,7%).¹¹

Таким образом, увеличение интенсивности миграции в постсоветский период вызвано комплексом политических, социально-экономических, демографических и других причин.

На фоне рассмотренных выше перемещений, определяющих в целом особенности развития миграций в Кыргызстане, не менее существенной и приобретающей все большее значение становится **внешняя трудовая миграция населения.**

Распад СССР и дезинтеграция сложившегося за эти годы межреспубликанского экономического пространства привели к ряду существенных трансформаций в характере и типах внешней трудовой миграции для всех республик бывшего Союза. Стимулируемая тяжелой экономической ситуацией и безработицей она явилась наиболее динамичным процессом, протек-

¹¹ Супян В. Миграция и некоторые аспекты экономической безопасности //Миграция и безопасность в России /Московский Центр Карнеги /под ред. Г. Витковской и С. Панарина. – М., 2000. –С. 97.





кающим в странах СНГ, чье развитие носило взрывной характер.¹²

В этих условиях население Кыргызстана, как это происходило и в других странах СНГ, избрало путь самостоятельного определения своих источников дохода. Наиболее распространенным видом альтернативной занятости стала челночная торговля. Она амортизировала удар ценового шока и инфляции, в немалой степени компенсировала падение доходов, позволяя значительной части населения избежать обнищания в условиях обвального падения производства и безработицы. Благодаря ей был спасен потребительский рынок на постсоветском пространстве. Коммерческие миграции сформировали огромный рынок труда и мобилизовали самоорганизующийся потенциал населения.¹³

На тот момент определились главные торговые потоки трудовой миграции в Кыргызстане. В большей степени это зависело от наличия удобного транспорта, оптовых цен, таможенных сборов и т.д. Наибольшей популярностью при вывозе товаров у кыргызстанских челноков пользовались несколько российских городов, такие как Екатеринбург, Новосибирск, Красноярск, Тюмень, Самара, что обу-

словлено их железнодорожным сообщением с Бишкеком.¹⁴

Открытие границ с Китаем и Турцией также явилось важным способствующим фактором и, учитывая транзитное географическое положение Кыргызстана, создало множество путей для вовлечения наших безработных граждан в деятельность по закупке, перевозу и перепродаже различных товаров потребления на рынках России и Казахстана. На начальном этапе такой вид торговли был почти нерегулируем и приносил определенной части населения довольно хорошие заработки. Однако со временем челночная торговля становилась все более регулируемой и узаконенной, что существенно сузило каналы для транспортировки товаров челночным путем и, в результате, на сегодняшний день стала намного менее существенной.¹⁵

Торговая или коммерческая миграция актуализировалась в республике в связи с довольно облегченной таможенной политикой Кыргызстана. Как член Всемирной торговой организации Кыргызстан мог ввозить без таможенных сборов товары из стран ВТО, а как член Таможенного союза республик СНГ (преобразованного в 2001 г. в Евразийское Экономическое Сообщество) – вывозить их

¹² Зайончковская Ж. Рынок труда как регулятор миграционных процессов // Миграция и рынки труда в постсоветской России /Московский Центр Карнеги. Под ред. Г. Витковской. - М., 1998. - С.15.

¹³ Там же, С.25.

¹⁴ См. подробнее: Элебаева А.Б. Миграционная ситуация в постсоветском Кыргызстане: общая характеристика, тенденции, типы /Центральная Азия и Кавказ. 2002, №6 (24).

¹⁵ Миграция в Кыргызстане: взвешивая все за и против /http://www.zpress.kg/news/news_only/6/38202/155.py





товары без ограничений и высоких таможенных пошлин.

По неофициальным данным на весь период 90-х годов, поток стихийной трудовой миграции приходился в основном на Россию (44,1%) и Казахстан (40%).

После мирового экономического кризиса 1998 года миграционные движения населения усилились. Хотя в 1994 – 1998 гг. намечилось относительное улучшение экономических показателей Кыргызстана. Но ноябрьское 1998 года ухудшение экономического положения республики вновь повлекло за собой рост переселенческих настроений. Согласно данным академика Т. Койчуева, в 1999 г. в Кыргызстане 656 тыс. человек фактически не имели работы, но только 54,7% из них были официально зарегистрированы как безработные.¹⁶

Усилилась социальная дифференциация населения, что особенно наглядно проявилось в области распределения среднедушевых денежных доходов. За чертой бедности оказалось две трети населения республики.

Серьезной проблемой явилась проблема занятости населения. По данным переписи 1999 г., уровень занятости городского населения Кыргызстана по сравнению с 1989 г. снизился с 66,5% до 42,2%, сельского – с 67,3% до 64%. В сельской местности, где в основном

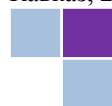
имеет место избыток людских ресурсов, более 16% занятого населения считают, что единственной сферой приложения труда для них явилась работа в личном подсобном хозяйстве. За 10 лет между переписями (1989-1999 гг.) доля лиц, источником средств существования которых является доход от занятости, снизилась с 66,9% до 55,1%, доход от государства в виде пенсий и пособий – с 16,5% до 14,6%, стипендий с 4% до 0,4%. В то же время доля лиц, находящихся на иждивении, возросла с 12% до 24,8%.

В 1999 году **возникла новая волна** миграционного оттока населения из республики, возросшего к концу 2001 года в 1,8 раза. На фоне наблюдавшегося в середине 1990-х снижения интенсивности миграционных потоков до 5,5 тыс. человек, в 1998 году вновь обозначился ее всплеск, и во второй половине 1999-го число уехавших выросло до 9,9 тыс. В целом за 1990 – 1999 годы отток населения составил 377,6 тыс. человек. В его этнической структуре по-прежнему преобладают русские, немцы, украинцы и др. национальности.

В то же время, в начале 2000-х годов, вследствие экономических трудностей, в Кыргызстане происходит естественный процесс нарастания экспорта рабочей силы среди представителей коренной национальности.

Дополнительным демографическим фактором, ведущим к избытку рабочей силы в республи-

¹⁶ Койчуев Т. К проблеме экономической безопасности Кыргызстана. Центральная Азия и Кавказ, 2 (14), 2001. - С. 172.





ке и к формированию потоков трудовой миграции, является большая концентрация населения в сельской местности, где наблюдается высокий уровень рождаемости населения.

В этих условиях Россия и Казахстан привлекают трудовых мигрантов из Кыргызстана в силу более высокого уровня экономического развития. Выезд на работу в эти страны закономерен, т.к. средняя номинальная заработная плата в Кыргызстане и расчетный минимальный потребительский бюджет в несколько раз ниже, чем в России и Казахстане.

Соответственно новой волной мигрантов из Кыргызстана стали трудовые мигранты, занимающие этот растущий рынок занятости. Основной нишей для наших мигрантов стали строительство и сфера услуг. На начальном этапе также как и торговля, трудовая миграция была нерегулируемой и в большей степени нелегальной.¹⁷

Современный период трудовой миграции отличается масштабами, характером, организацией процесса миграции (в последние годы в качестве приоритетного направления обозначена целевая миграция). Вместе с тем, трудовая миграция в страны дальнего зарубежья носит весьма ограниченный характер в силу жестких требований иммиграционной политики этих стран и слабой конкуренто-

способности рабочей силы из Кыргызстана.¹⁸

В 2000-е годы по сравнению с 1990-ми годами сохранилась тенденция роста внешнего миграционного оттока населения. Уже к концу 2000 года она ориентировалась только на Россию и Казахстан – 95%. Практически прекратился выезд в государства вне СНГ, при том, что в 1990-е годы в «дальнюю» за границу выезжали 15-20% жителей республики. В 1999-2009 годы в страны вне СНГ выехали 19,5 тыс. кыргызстанцев, в т.ч. в 14,9 тыс. – в Германию, 2 тыс. – в США, 1,3 тыс. – в Израиль. В результате миграционного обмена с другими странами за 1989-2007 годы Кыргызстан утратил свыше 900 тыс. человек, и отрицательное сальдо внешней миграции составило около 593 тыс. человек. Сокращение выезда в «традиционное» зарубежье в 2000-е годы отмечено во всех постсоветских странах, причина – исчерпание потенциала этнической миграции и ужесточение миграционной политики принимающих стран, прежде всего – Германии. С исчерпанием потенциала немецкой эмиграции, отток шел почти исключительно в Россию.

Таким образом, роль России как миграционного партнера Кыргызстана в 2000-е годы стала исключительно важной, можно говорить о миграционной «зависимости» Кыргызстана от России, ред-

¹⁷ Миграция в Кыргызстане: взвешивая все за и против // http://www.zpress.kg/news/news_only/6/38202/155.py

¹⁸ Шаболотов Т.Т. Трудовая миграция кыргызстанцев в новом геополитическом пространстве. – Бишкек, 2011. – С. 81-82.





кой даже на постсоветском пространстве. Небольшой отток идет и в Казахстан, что также лежит в русле перетока населения с юга на север, который может рассматриваться как часть глобального тренда, по крайней мере, в миграционной системе постсоветского пространства.¹⁹

К трудностям социально-экономического положения в республике добавились внутривнутриполитические проблемы. Так дополнительным толчком к усилению миграционных настроений стали события 24 марта 2005 г. По данным местного представительства ФМС РФ из Кыргызстана уехало почти 9,5 тыс. представителей русскоязычного населения, а рост эмиграции составил около 50%. В общей сложности за 1990-2005 годов миграционный отток из республики составил 490,6 тыс. человек, из них русскоязычное население – 293,3 тыс. человек, что составляет 59,8% от общего числа. Наибольший отток приходился на страны СНГ – 308,5 тыс. человек, из них в Россию – 273 тыс. человек (88,5% от общего числа из стран СНГ или 55,6% от общего числа миграционного оттока). В результате, в период между переписями 1999 и 2009 гг. убыль населения за счет международной миграции составила 269 тыс. человек, или 5,6% населения.²⁰

¹⁹ Мкртчян Н., Сарыгулов Б. Международная миграция все больше ориентируется на Россию // demoscope.ru/weekly/2011/0481/tema02.php

²⁰ См. Шаболотов Т.Т. Трудовая миграция кыргызов в новом геополитическом пространстве. – Бишкек, 2011. – С. 63-64.

В последующий период, по 2007 г., отмечается дальнейшее увеличение миграционного оттока, затем в 2008-2009 гг. последовал спад. Вероятно сказались последствия экономического кризиса и изменения миграционного законодательства России.

В 2010 г. опять произошло увеличение миграционного перемещения в связи с вновь проявившейся политической нестабильностью в республике, связанной с апрельскими событиями, приведшими к смене власти и вспыхнувшим в июне того же года межэтническим конфликтом на юге страны. После апрельских и июньских событий 2010 года увеличился отток населения из южных регионов. В сравнении с 2009 г. наблюдаются изменения в целях переезда эмигрантов – резко увеличивается число выбывших по причинам обострения межнациональных отношений и криминальной обстановки.²¹

В результате миграционных перемещений трудоустройство за пределами своей страны сформировало крупный сегмент рынка труда, созданный исключительно благодаря инициативе самих граждан. Мигранты, особенно в крупных городах России и Казахстана, без помощи государства сами создали мощную торговую инфраструктуру: развитой транспорт, товарные базы, оптовые рынки, институты посредников, дилеров, «свое» общественное питание и т.д.

²¹ Там же, - С. 69.





1.2 Анализ миграционной политики (история, текущая ситуация)

После распада СССР бывшие советские республики вынуждены были формировать принципиально новую миграционную политику, одновременно отвечающую разноплановым целям, поскольку в это время на постсоветском пространстве возникли миграционные потоки (беженцы и вынужденные переселенцы, этнические репатрианты, трудовые мигранты) по отношению к которым была необходима дифференцированная политика. И население, и руководство постсоветских государств оказались не готовы к таким резким переменам в политическом, правовом, организационном и психологическом планах. Они столкнулись с необходимостью формирования законодательства, отвечающего новым условиям и международным нормам, обеспечивающего включения стран СНГ в систему международных миграций. По мере нарастания вызовов и проблем миграционная политика наполнялась новым содержанием.

В данный период возникла необходимость регулирования массовой трудовой миграции и предупреждения нелегальной миграции. Именно это направление миграционной политики постсоветских государств в настоящее время является доминирующим. Специфика миграционных процессов, происходящих на постсоветской территории, прежде всего, состоит в том,

что ранее, во время существования единого государства, они подпадали под определение внутренней миграции, теперь же это стало внешними миграционными процессами, происходящими между постсоветскими государствами.²²

Все эти изменения поставили новые задачи перед государственными органами, исследователями, общественностью, международным сообществом. Выработка адекватной миграционной политики невозможна без знания масштабов и основных параметров явления или процесса. Поэтому вышеперечисленные проблемы требуют углубленного теоретического анализа и выработки практических рекомендаций.

Начало формирования государственной миграционной политики можно условно отнести к середине 1990-х годов, когда в республике приступили к разработке стратегии *государственной миграционной политики* с использованием превентивных мер по расширению возможностей государства в управлении миграционными процессами.

Следует отметить, что в Кыргызстане сложились особенно благоприятные условия для внутренней и внешней миграции. Это связывалось с рядом факторов. Прежде всего, у республики не было опыта правового регулирования притока людей в страну. Контроль

²² Фирсова Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации (на материалах СНГ). – Бишкек, КРСУ, 2010. – С.72.





над этой сферой, как и в других новых независимых государствах, только налаживался, а Узбекистан и Казахстан в те годы закрыли свои территории для безвизового проезда жителей ближнего и дальнего зарубежья. В этой ситуации Кыргызстан и Таджикистан оставались удобной территорией для транзита нелегальных мигрантов. К тому же во внутренней миграции стали преобладать не факторы притяжения, как это было в предыдущие годы, а скорее факторы выталкивания, и она в значительной степени приняла вынужденный характер. И наконец, интеграция Кыргызстана в международный рынок труда объективно предполагает вовлечение страны в мировые процессы внешней трудовой миграции.

Особую озабоченность у правительства вызвала вынужденная иммиграция, прежде всего беженцы из Таджикистана и Афганистана. На тот период иммиграционный поток шел преимущественно из республик бывшего СССР. Однако в Кыргызстане искали крышу над головой и гости из дальнего зарубежья. Наибольшее число иммигрантов приходилось на 1996-1999 годы. Около 80% прибывших в КР были граждане Китая, Турции, Пакистана, Афганистана и Ирана.

Одним из первых шагов в целях государственного регулирования миграционных процессов в республике стало создание Управления по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты КР в соответствии с Поста-

новлением Правительства КР от 30 июля 1993 года. В связи с ростом числа беженцев из соседнего Таджикистана в 1995 году был учрежден Ошский региональный центр по миграции. Кроме того, в 1993-1994 годах правительство приняло ряд постановлений, направленных на облегчение процедуры возвращения на родину этнических кыргызов. Позднее (24 июля 1996 г.), в связи с необходимостью урегулировать миграционные процессы, а также из-за ухудшения экономического положения в стране правительство утвердило временное положение «О беженцах», определяющее порядок признания лиц беженцами и устанавливающее правовые, экономические и социальные гарантии защиты их прав.

С сентября 1995 года Управление по делам беженцев Верховного комиссара (УВКБ) ООН оказывает нашей республике многообразную помощь, направленную на реализацию программ, способствующих расширению возможностей государства в управлении миграционными процессами с использованием превентивных мер.²³

В августе 1996 года в Бишкеке приступило к работе региональное представительство Международной организации по миграции (МОМ). Одна из важнейших задач организации в регионе – формирование политики перемещения населения и эффективное управление

²³ Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. – Бишкек, 2001. – С. 108.





этими процессами. В рамках соглашения между УВКБ ООН и МОМ проводилась большая работа по определению совместной стратегии действий в странах СНГ, в частности, по выработке основ сотрудничества между государствами Содружества в решении проблем беженцев и мигрантов.

В сентябре 1996 года в Бишкеке состоялся первый семинар Межведомственной комиссии по проблемам мигрантов и беженцев, созданной при правительстве республики, в ходе которого при активном участии УВКБ ООН и МОМ были определены национальные приоритеты в этой сфере. А 20 марта 1997 года Правительство Кыргызстана, УВКБ ООН и МОМ подписали соглашение об открытии в Бишкеке Центра по управлению миграционными процессами.

В августе 1999 года при правительстве было создано Государственное агентство по миграции и демографии, которое совместно с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и другими республиканскими ведомствами, а также с областными администрациями и местным самоуправлением Бишкека приняло ряд мер по реализации Основных направлений стратегии миграционной политики на 1999-2001 гг. С 2001 по 2005 гг. миграционные процессы были в ведении Департамента миграционной службы при Министерстве иностранных дел КР.

Наиболее эффективным в процессе разработке и реализации государственной миграционной политики можно считать период после с 2000 года. К данному времени уже была разработана определенная законодательная база. В апреле 2004 была разработана и принята Концепция государственной миграционной политики до 2010 г., в которой были определены основные предпосылки, цель, задачи и принципы государственной миграционной политики. 13 января 2006 года был принят Закон Кыргызской Республики №4 «О внешней трудовой миграции». На основании этого закона было принято Постановление правительства КР от 8 сентября 2006 года №639 «Об утверждении Положения о порядке трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом».

Правительством КР разрабатывается и реализуется ряд программ, способствующих урегулированию миграционных процессов. Это прежде всего такие, как: «Стратегия развития страны на 2007-2011 гг.»; «Национальная политика занятости Кыргызской Республики до 2010 гг.» принятая 17 августа 2006 г.; Государственная программа КР по урегулированию миграционных процессов на 2007-2010гг., утвержденная 25 сентября 2007 г. и другие. Постановлением Правительства КР от 27 сентября 2012 г. одобрен проект Закона «О содействии занятости населения».

Подписано Генеральное соглашение между Правительством





КР, Федерацией профсоюзов КР и республиканскими объединениями работодателей на 2013-2015 гг. В сентябре 2013 года была принята Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 г.

На наш взгляд наиболее эффективным государственным институтом в реализации миграционной политики был сформированный в этот период Государственный комитет миграции и занятости (ГКМЗ) (2005-2009 гг.), впоследствии преобразованный в Управление миграции Министерства труда и занятости КР. Госкомитетом миграции и занятости были разработаны задачи и функции данного госоргана в сфере регулирования внешней трудовой миграции. Это:

- разработка государственной политики в области миграции и занятости населения на территории Кыргызской Республики и за ее пределами;
- разработка и реализация нормативно-правовых актов по миграции и занятости населения КР, а также осуществление контроля за их выполнением;
- формирование международной договорной базы с партнерами, международное сотрудничество в области миграции и занятости;
- реализация комплекса мероприятий по осуществлению миграционного контроля за трудоустройством граждан КР за границей;
- защита и обеспечение прав предпринимателей за рубежом, а также прав мигрантов;

- консультации и информирование обращающихся в территориальные органы по вопросам миграции и занятости.

Для реализации последней задачи в 2006 году при ГКМЗ был создан Информационно-консультационный центр (ИКЦ), который должен был обеспечить доступ к информации об обучении и трудоустройстве по направлению «внешняя занятость». Основной целью деятельности данного структурного подразделения ГКМЗ является обеспечение граждан информационными и консультационными услугами по вопросам трудоустройства в Кыргызской Республике, в ближнем и дальнем зарубежье и содействие в трудоустройстве путем поиска работодателей.

Задачи по разработке государственной миграционной политики и урегулированию миграционных процессов руководство КР возлагают также на Министерство иностранных дел КР. Одним из первых институтов по регуляции миграции в постсоветский период был созданный Департамент миграционной службы при МИД.

Между тем МИД по своему статусу может только содействовать, вместе с другими государственными структурами, разработке и реализации государственной миграционной политики, предупреждению и пресечению незаконной миграции и организации миграционного контроля. Такое «разделение труда» было у департамента миграции с департаментом заня-





тости населения Министерства труда и социальной защиты КР.

На практике дипучреждения КР (посольства и консульства) за рубежом оказывают только стандартные консульские услуги, а также способствуют институциональному укреплению кыргызских диаспор.

Помимо деятельности региональных подразделений и служб Министерства труда, занятости и миграции КР (МТЗМ) большую работу проводил Информационно-консультационный центр (ИКЦ), который старался обеспечить широкий доступ всех слоев населения к информации по обучению и трудоустройству как в ближнем, так и дальнем зарубежье по направлению «Внешняя занятость».²⁴

Также при МТЗМ в 2010 году был образован Центр по трудоустройству граждан КР за рубежом. Его основная задача - оказывать содействие гражданам КР при трудоустройстве за границей. Центр в основном занимался по государственной программе поиском работодателей, заключением соглашений и трудоустройством кыргызстанцев в Российской Федерации, Южной Кореи и Турции.²⁵

В 2012 году в ходе государственной структурной реформы, ИКЦ и Центр по трудоустройству граждан КР за рубежом были преоб-

разованы в единый Центр по трудоустройству, с офисом в Бишкекском городском управлении занятости.

Итак, следует отметить, что за годы постсоветского развития в Кыргызской Республике были сформированы основы институционального оформления миграционной политики, которые заключаются в обеспечении ее сопровождения, разграничении ее функций органов исполнительной власти, налаживании межведомственного взаимодействия, а также координации всей системы механизмов регулирования – органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений мигрантов.

В государственной миграционной политике Кыргызстана необходимо, чтобы была отражена долгосрочная стратегия и программа реализации по превращению трудовой миграции в реальный источник стимулирования социально-экономического развития страны и повышения уровня жизни населения республики. В ней в основном отражены сиюминутные позитивные моменты, которые видят в финансовых средствах, зарабатываемых мигрантами. Безусловно, это обеспечивает занятость части граждан Кыргызстана и определенный уровень материального благосостояния их семей, снижая уровень социальной напряженности в стране.

Однако не следует забывать о том, что для страны с 5 миллионным населением убывание лучшей трудоспособной части населения может обернуться в перспективе катастро-

²⁴ Официальный сайт МТЗМ КР www.mz.kg

²⁵ Тынаев Н. Часто трудовые мигранты испытывают трудности из-за элементарной правовой безграмотности URL: <http://www.24kg.org/community/92352-nurdin-tynaev-rabota-dlya-trudovykh-migrantov-iz.html>



фой. Поэтому определяя стратегические параметры трудовой миграции из Кыргызстана необходимо знать и определять конечную грань, предел, за которым миграция будет представлять угрозу для безопасности страны.

Кроме того в существующей миграционной политике необходимо заложить стимулирующие механизмы по привлечению средств мигрантов в развитие экономики Кыргызстана, создание условий для инвестирования средств, заработанных за рубежом, и устранение существующих для этого препятствий. Нужно рассмотреть возможности использования финансовых инстру-

ментов, которые будут стимулировать мигрантов направлять свои финансовые средства на осуществление долгосрочных проектов КР.

Необходимо также поощрять развитие предпринимательства среди возвращающихся мигрантов и помогать вкладывать заработанные за рубежом средства в создание собственного бизнеса, способствуя формированию среднего класса из успешных трудовых мигрантов. Для этого необходимо разработать систему льгот в области налогообложения, кредитов, переводу финансовых средств в республику и т.д.





Глава 2. Анализ результатов социологического исследования внешней трудовой миграции в России

Для изучения процессов политики внешней миграции Кыргызстана, более полного и углубленного анализа причин, субъектов и последствий развития этих процессов в рамках настоящего исследовательского проекта в 2013 г. было проведено специальное социологическое исследование.

Цель исследования - выявление закономерностей и масштабов внешней трудовой миграции в Кыргызстане, ее особенностей, тенденций, мотивации и социально-экономических последствий.

Объектом исследования выступили трудовые мигранты (как вернувшиеся на родину, так и вновь намеривающиеся выехать в РФ), экспертное сообщество.

Предметом исследования является социально-экономическое положение трудовых мигрантов и регулирование процессов трудовой миграции из Кыргызстана в Россию.

Для реализации поставленной цели потребовалось решение следующих **задач**:

- выявление удовлетворенности качеством жизни и условиями труда;
- оценка степени защищенности мигрантов;
- выявление перспектив миграционной активности;
- оценка респондентами дальнейших намерений, планов и дей-

ствий в своей трудовой деятельности;

- выработка рекомендаций, имеющих теоретическую и практическую значимость, способствующих улучшению положения трудовых мигрантов.

Методология исследования

Проведены кабинетное и полевые социологические исследования.

Кабинетное исследование включало в себя изучение и анализ Законодательства КР в области государственной миграционной политики.

Полевое исследование состояло из массового анкетного опроса и экспертного интервью. При проведении анкетирования квотной выборкой было охвачено 860 человек. Исследуемые лица были опрошены во всех областных населенных пунктах, в том числе в городах Бишкеке, Оше, Москве, преимущественно в домах и квартирах трудовых мигрантов, на железнодорожных вокзалах, аэропортах, рынках, дворах жилых домов, а также по скайпу в Интернете.

Контент-анализ включал материалы официальной и экспертной статистики, использовались информационные материалы и официальные документы министерств и ведомств КР, а также документы и оперативная информа-





ция международных организаций (МОМ и МОТ).

Качественный состав трудовых мигрантов из Кыргызстана в России

Опрос трудовых мигрантов показал неравномерность половозрастной структуры различных категорий. Доля молодежи в возрастной когорте от 16-25 лет составила менее половины из всех опрошенных лиц, что представлено в нижеследующей диаграмме (См. рис. 1).

Следовательно, учитывая в основном молодой возраст участников, большую половину опро-

шенных составили лица со средним (52,2%) и высшим (36,7%) образованием (См. рис. 2).

Гендерный баланс трудовых мигрантов составлял в процентном соотношении: 56,5% мужчин и 43,5% женщин.

В миграции преобладают представители титульной нации (97%), доля остальных национальностей не превысила и 1%.

Большинство респондентов имеют семьи (55%), однако 42% - это холостая молодежь, часть которых выехала в Россию вместе с родственниками.

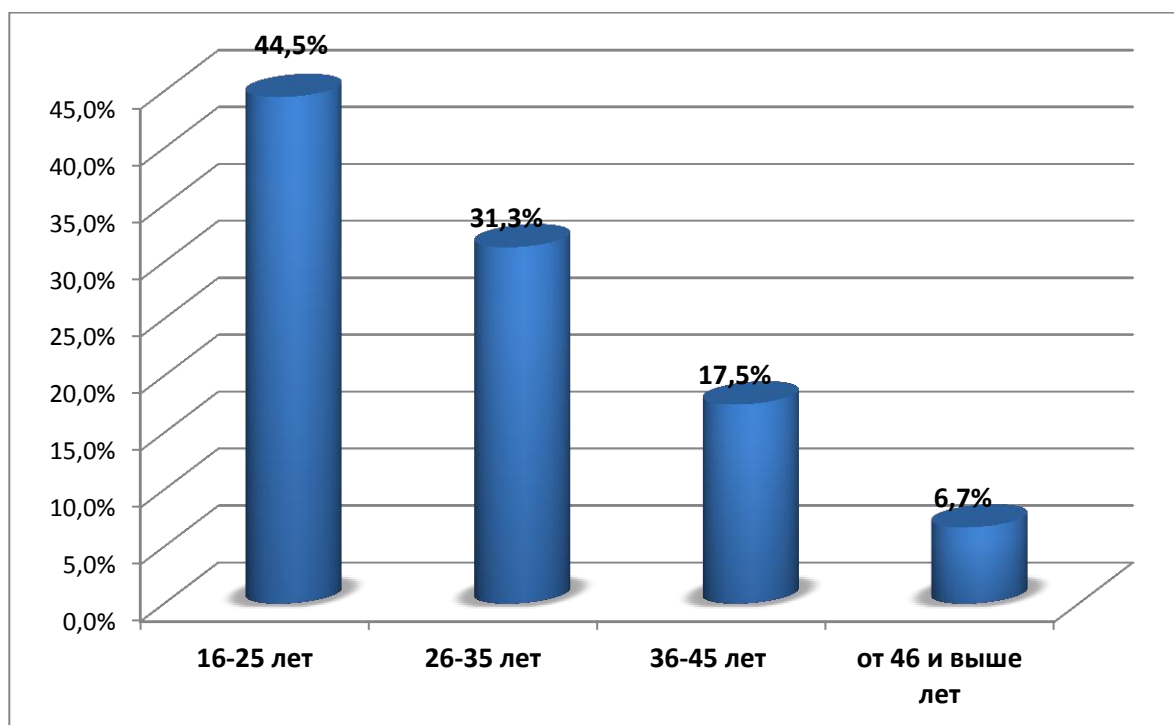


Рис. 1 Возрастные когорты мигрантов из КР

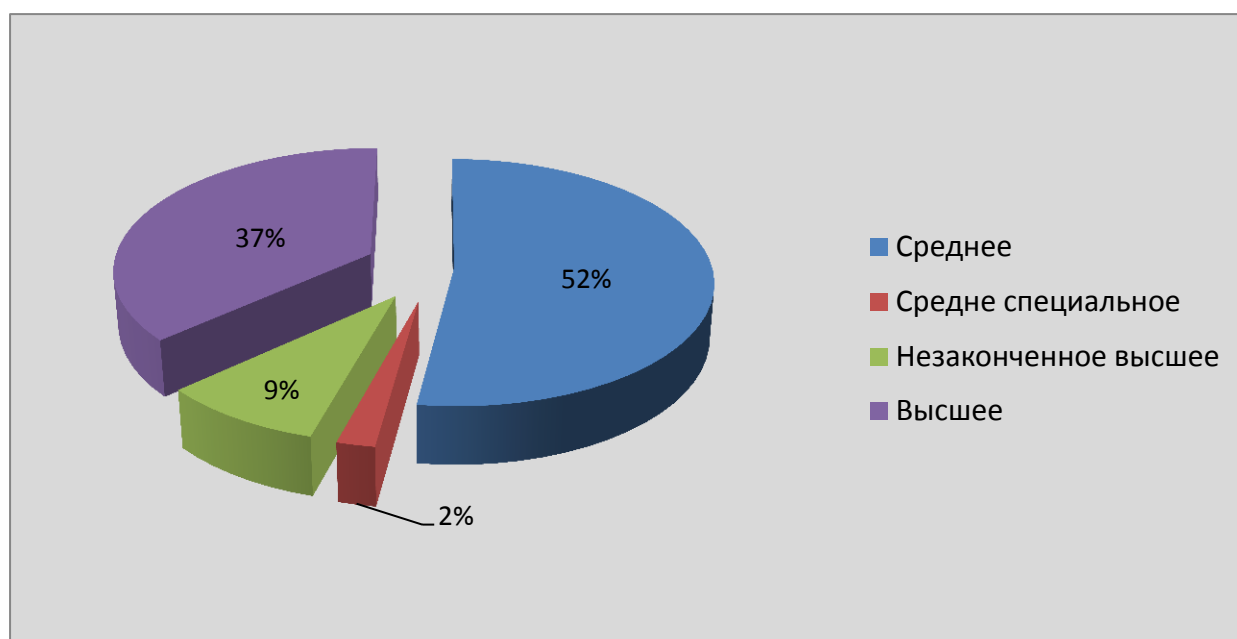


Рис. 2. Уровень образования мигрантов

Таким образом, усредненный социальный портрет трудового мигранта из Кыргызстана больше подходит на мужчину (женщину) молодого и среднего возраста, женатого и холостого (замужней/незамужней), преимущественно со средним образованием, не имеющего в основном рабочей специальности и профессии, но при этом достаточно мобильного(ой), способного(ой) переменить профессию или обзавестись новой, а также освоить другие виды трудовой деятельности.

Опыт пребывания в трудовой миграции

Во время проведения исследования было выявлено, что большинство опрошенных (42,9%), составили те, кто был в трудовой миграции один раз. Для 30,8% ре-

спондентов – это уже вторая поездка, трижды находились в миграции – 14,2%, четыре раза – 4% и 8,1% опрошенных были в миграции 5 и более раз (См. рис. 3).

В возрастном разрезе большинство составили молодые респонденты, в возрасте от 16-25 лет. Те, кто был в миграции два, три и более раз – преимущественно респонденты зрелого возраста. Это свидетельствует о том, что за последние годы поток трудовых мигрантов растет поступательно.

По долготе пребывания их в трудовой миграции: 61,5% опрошенных лиц были там всего один год, 19,8% работают 2 года, 12,5% находятся в миграции более 3-х лет и 6,3% респондентов – 4 года (См. рис. 4).



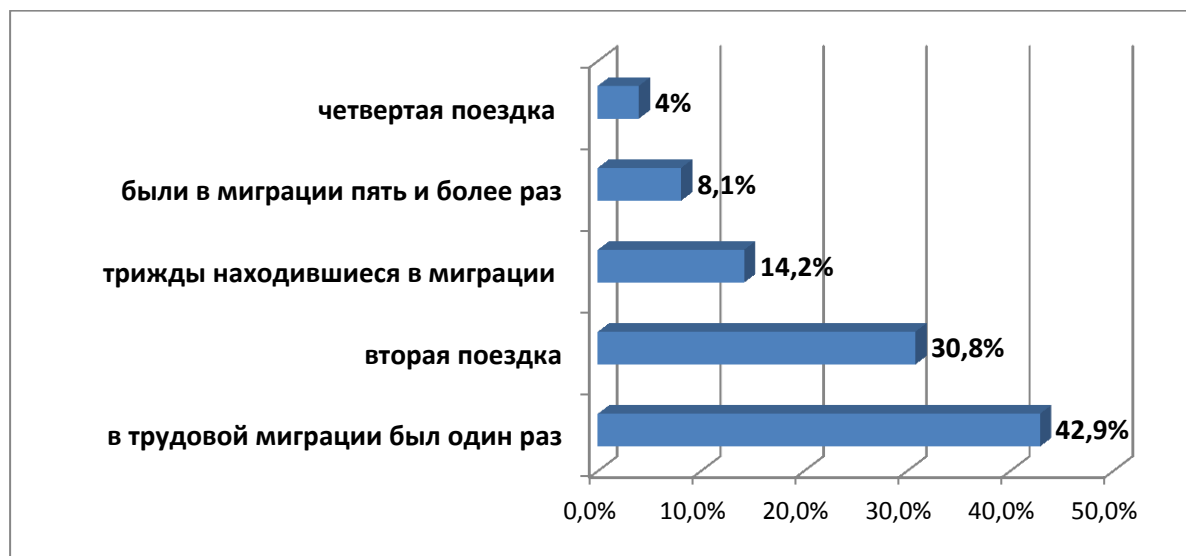


Рис. 3. Частота пребывания граждан КР в миграции

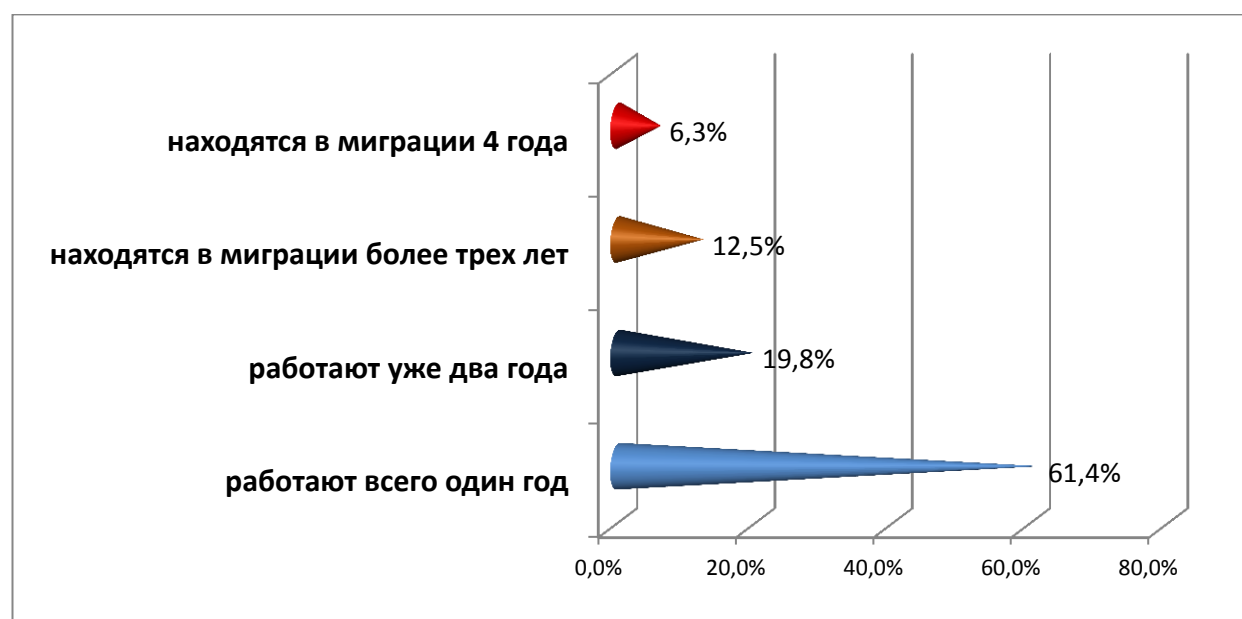


Рис. 4. Степень долготы пребывания в миграции граждан КР

Таким образом, внешняя трудовая миграция имеет в последнее время тенденцию к значительному омоложению ее участников.

Основная мотивация, которая заставляет трудовых мигрантов из Кыргызстана искать работу в другой стране – экономическая. Из-

вестно, что с введением безвизового режима с РФ у граждан КР появилась надежда, что с помощью выездной работы можно хорошо заработать (51,7%) (См. рис. 5).

На втором по значимости месте явилось отсутствие работы в своем городе/селе (10,5%). На тре-





тнем – низкая заработная плата (9,5%), на четвертом – отсутствие работы по специальности (7,2%). Еще 6,8% надеялись с помощью выездной работы попробовать себя в другом месте. В возрастном разрезе усредненные показатели главной мотивации трудовых мигрантов отправиться на заработки представлены в таблице №1.

Основополагающей целью поездок граждан КР в Российскую Федерацию стал вопрос трудоустройства. Более 3/4 респондентов (78,1%) едут туда наниматься в качестве наемных работников. В небольшом количестве были респонденты, кто намеревался заняться там бизнесом (12,6%). В основном это те, кто уже имел опыт, достаточно окреп в финансовом отноше-

нии, «встал на ноги». Остаться на ПМЖ планировали первоначально – 2,7%. Значительно меньше было тех, кто хотел бы получить образование в РФ – 1,7% (учеба, стажировка) (См. рис. 6).

Как известно, приезд в другую страну в поисках работы сопрягается с определенными трудностями и рисками. Преимущественно это касается тех, кто не обладает достаточной квалификацией, а то и вовсе не имеет никакой специальности и профессии. Кроме того, уже при въезде в страну приема, гражданин КР проходит достаточно сложную процедуру регистрации по месту жительства и испытывает трудности с получением разрешения на работу.

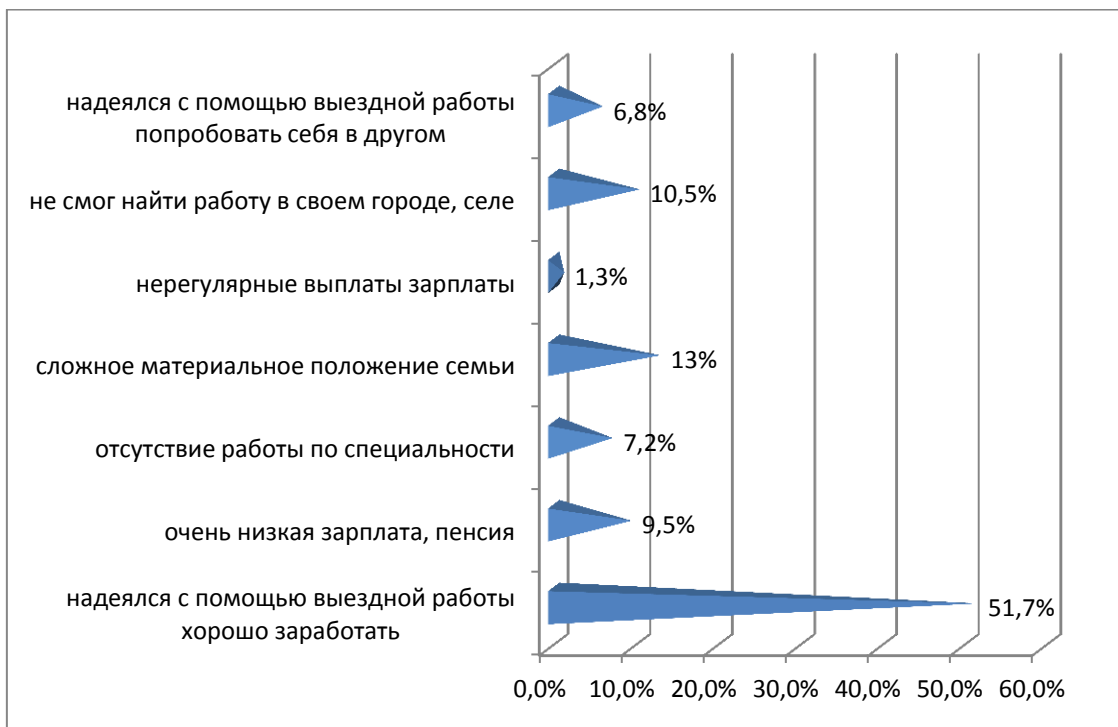


Рис. 5. Основные мотивы поиска работы



Таблица №1. Причины поиска работы в другой стране, %

№	Что заставило Вас искать работу в другой стране?	Ваш возраст				Всего
		16-25 лет	26-35 лет	36-45 лет	старше 46 лет	
1	Надеялся с помощью выездной работы хорошо заработать	47,5	30,5	15,5	6,5	100
2	Очень низкая зарплата, пенсия	25,0	39,0	28,0	7,5	100
3	Отсутствие работы по специальности	50,0	30,0	15,0	5,0	100
4	Сложное материальное положение семьи	33,0	31,5	28,0	7,5	100
5	Нерегулярные выплаты зарплаты	27,0	45,5	9,0	18,0	100
6	Не смог найти работу в своем городе, селе	46,0	31,0	15,0	8,0	100
7	Надеялся с помощью выездной работы попробовать себя в другом	62,0	26,0	10,0	2,0	100
8	Другие причины	40,0	20,0	20,0	20,0	100

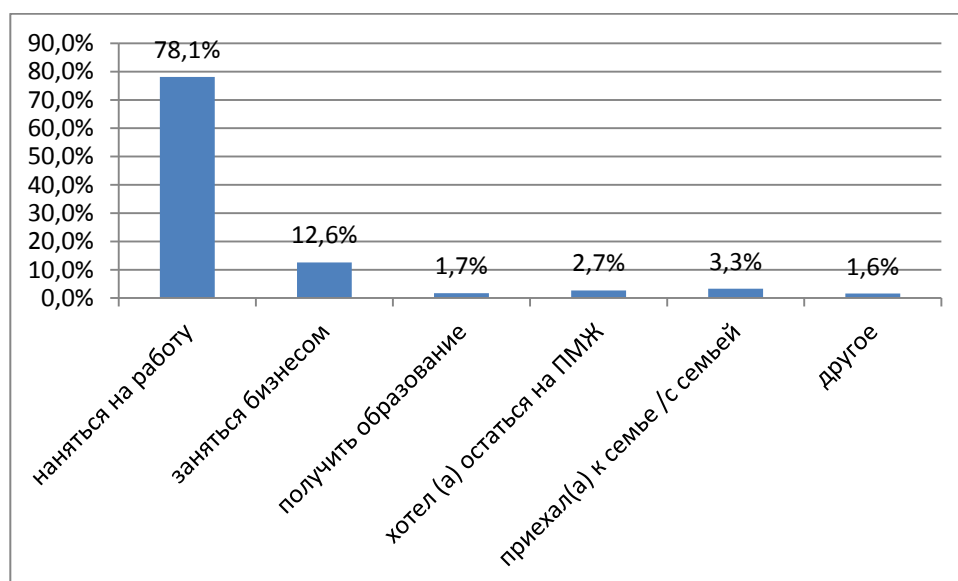


Рис.6. Цель приезда в Российскую Федерацию





Следовательно, процесс трудоустройства в немалой степени зависит от связей и информированности мигрантов. Так, больше половины опрошенных (52,8%) смогли трудоустроиться с помощью родственников, которые там работают и проживают. 1/3 респондентов помогли друзья и знакомые. 10% трудоустроились самостоятельно и 2,2% нашли работу через службы бюро трудоустройства. Трудоустроиться с помощью частных лиц, занимающихся рекрутингом, смогли лишь 1,7% респондентов, и меньше всего нашли работу через Интернет – 1%.

Отсюда можно заключить, что определенная часть трудовых мигрантов из КР, как и прежде, устраивается на работу преимущественно по месту прибытия, через сформировавшиеся там социальные сети мигрантов. Использование ресурса социальных сетей позволяет мигрантам компенсировать недостаток официальной социальной и иной инфраструктуры, либо ограниченность доступа к ней. Неформальные мигрантские сети, облегчая миграцию, позволяют включиться в нее культурно более далеким и менее адаптивным мигрантам. Кроме того, они снижают возможности регулирования миграцией.

Напротив, число респондентов, которые обращались за помощью найти работу через официальные органы трудоустройства, по-прежнему остаются очень низкими, несмотря на прилагаемые усилия по этому вопросу властей обоих

государств. Представляется очевидным, что даже в случае появления новых запретов в официальной политике миграция через сети будет продолжаться.

Порядок пребывания трудовых мигрантов за границей

Исследование показало, что большинство респондентов (38,2%) по-прежнему не оформляют никаких документов, находясь в трудовой миграции. Особенно много в их составе оказалось молодежи (38,8%). В то же время более трети опрошенных (34,1%) заключили договор с работодателем. Еще 17,7% рассчитывали оформить все по месту прибытия. Лишь 6,3% участников опроса заключили договор через службу трудоустройства. 3,3% оформили все официальные документы по государственному соглашению.

Результаты опроса подтвердили наше предположение о том, что по-прежнему трудоустройство большинства граждан КР в РФ проходит через неформальные каналы. Это создает прецедент для нелегальной миграции. Однако обнадеживает тот факт, что количество легально трудоустроенных (законопослушных) граждан Кыргызстана в последние годы значительно возросло.

Например, часть трудовых мигрантов предпочитает знать законодательство РФ, ее порядок, правила нахождения и проживания и, следовательно, иметь для этого необходимые документы, подтвер-





ждающие их временную или постоянную регистрацию. Так, 75,9% респондентов имеет временную регистрацию, 10,4% обладает постоянной регистрацией, и только 13,4% живут и трудятся в России без всякой регистрации.

По результатам ответов на эти вопросы можно сделать утвердительное предположение, что косяк кыргызских трудовых мигрантов – это законопослушные граждане. Вместе с тем, как об этом говорилось ранее, еще велика доля незарегистрированных (нелегальных) мигрантов. Часть этого мигрантского сообщества на сегодня представляет главную проблему как для властей и общества принимающей страны, так и для страны-отправителя. И прежде всего, она состоит в том, что из-за нелегального пребывания мигрантов в чужой стране представляется затруднительным властям обоих государств контролировать и регулировать внешнюю трудовую миграцию ввиду того, что она незаконная. Эти обстоятельства создают новые прецеденты в обществе: со стороны властей происходит ужесточение законодательства страны-приема, а местное население проявляет интолерантное отношение к иностранным гражданам.

Уровень информированности трудовых мигрантов

Трудовые мигранты из Кыргызстана во время работы в Российской Федерации сталкиваются с множеством проблем, которые вы-

званы их неинформированностью: несвоевременная выплата или полная невыплата зарплаты, ущемление трудовых прав мигрантов в виде выполнения ими дополнительных функций, увеличение количества рабочих часов, обращение в рабство, сексуально-половые притязания и т.д. Нередки случаи, когда молодые или совсем недавно приехавшие на заработки мигранты могут быть обмануты своими же соплеменниками и земляками. Также трудовые мигранты не застрахованы от неожиданного и необоснованного увольнения с работы.

Многих случаев можно было бы избежать, если бы мигранты были более информированными. Поэтому важно было выяснить, насколько граждане КР обладают всей нужной для них информацией и куда в первую очередь они бы обратились в случае экстренной необходимости. Опрос показал, что менее половины (46,1%) опрошенных обратились бы в первую очередь в Посольство и консульства КР в РФ, и более трети просили бы помощи у родных, знакомых и земляков (См. рис. 7).

Значительно меньшим доверием у кыргызстанских мигрантов пользуются государственные органы власти и общественные организации принимающей страны. Возможно, это связано с тем, что граждане КР меньше их знают и меньше им доверяют. В другом случае, указанные организации и ведомства недостаточно эффективно и целенаправленно ведут адекватную ра-





боту с трудовыми мигрантами, а также не в полной мере защищают их права. Лишь 13,1% опрошенных могут положиться на помощь ФМС РФ, 9,9% в случае необходимости обратятся в местные правоохранительные органы, 8,7% – в государ-

ственные структуры. Еще меньше они доверяют общественным организациям: 6,6% - международным организациям и 2,8% – местным НПО и правозащитным организациям.

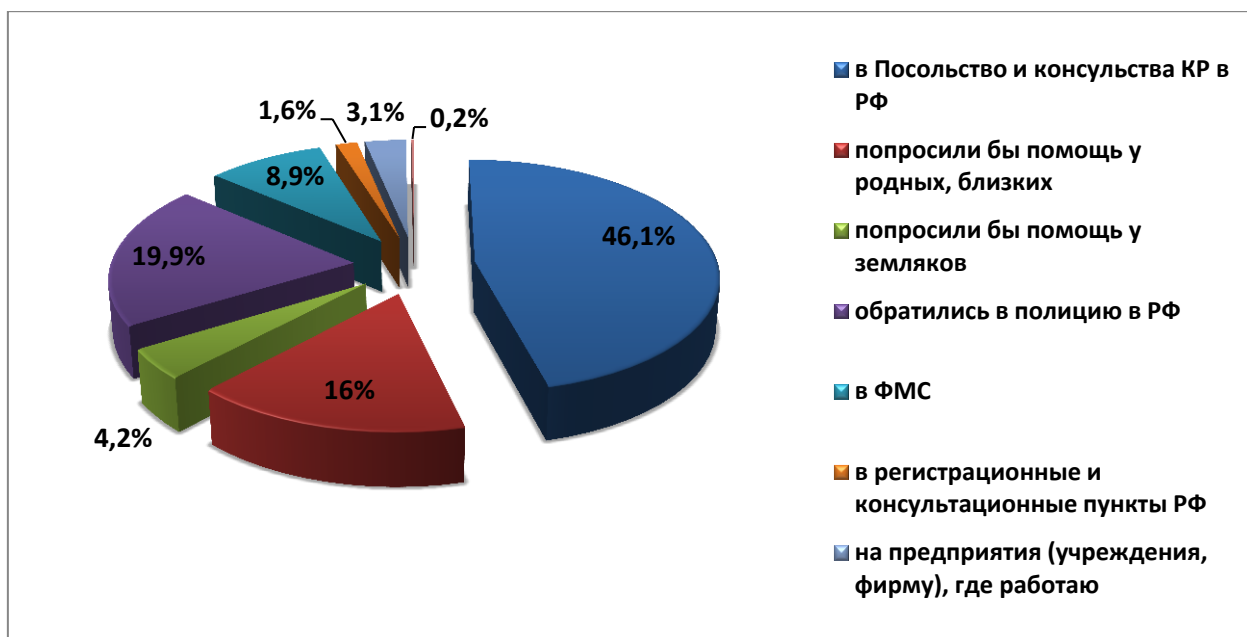


Рис. 7. Обращение (информированность) мигрантов в случае экстренной необходимости

Таблица №2. Трудоустройство мигрантов по специальности, %

Работают по специальности	13
Нигде не работают	3
Задействованы на других работах, причины:	84
<i>отсутствие свободных мест по специальности</i>	17,5
<i>отказ принимать на работу по специальности, полученной в КР</i>	18
<i>работодателей не интересует специальность и квалификация трудовых мигрантов</i>	19,5
<i>отсутствие высшего образования</i>	14
<i>непризнание работодателями профессиональной квалификации мигранта</i>	7,5
Затрудняются ответить	7,5



Трудовая деятельность мигрантов

Только 12,8% респондентов сегодня работают в России по своей специальности, а 83,6% задействованы на других работах, и 3% пока нигде не работали. Причины, по которым они не работают по своей профессии, назывались следующие: отсутствие свободных мест по специальности – 17,4%, отказ принимать на работу по специальности, полученной в КР – 17,9%, работодателей не интересует специальность и квалификация трудовых мигрантов – 19,4%, отсутствие высшего образования – 14% и непризнание работодателями профессиональной квалификации мигранта – 7,4% (См. табл.2).

Остальные, в основном молодые трудовые мигранты, не имеют никакой специальности и профессии.

В основном мигранты трудятся круглый год (67,1%), и только треть из них работает посезонно.

Преимущественно они работают в строительстве (25,8%), торговле (22,1%), сфере услуг (12,4%) и общепите (9%). Значительно меньше их задействовано в частных домохозяйствах (4,6%) и промышленности (3,9%). Чуть больше – в швейном производстве (7,7%) и в сфере транспорта и связи (6,2%).

Безусловным лидером по трудоустройству мигрантов является сфера строительства. Данные в половозрастном разрезе показывают, что преимущественно там работают

мужчины (95,8%). И больше всего задействовано респондентов в возрасте 26-35 лет – 30%.

Женщин в сравнении с мужчинами (в % соотношении) больше работает в швейном производстве, в частных домохозяйствах, общепите, в сфере услуг.

Занятость трудовых мигрантов в сфере высококвалифицированных специальностей совсем мала. Только 1,3% их трудится в финансовом секторе, 1% – в сфере здравоохранения и столько же – в образовании.

Бизнесом и предпринимательством охвачено лишь 4% опрошенных, но в перспективе собственный бизнес в России собираются открыть 12,5%, еще 2,8% состоят только в доле (рис. 8).

Подводя итоги по второму разделу анкеты можно сделать некоторые выводы, которые в целом отражают позитивный характер трудовой миграции, адаптированность трудовых мигрантов к новым для себя условиям, их серьезное намерение и желание продолжать свою трудовую деятельность в РФ. Несмотря на ряд объективных и субъективных издержек, связанных с трудовой миграцией, 40% опрошенных отметили, что им придется переносить и терпеть трудности и лишения. Для 36,87% нахождение в трудовой миграции представляется как «50/50», и 23,5% респондентов «такая жизнь» в основном устраивает. Как показали результаты исследования, большая часть респондентов, в основном из





сельских жителей, не привыкших к комфорту, достаточно терпеливо переносят все жилищные трудности, находясь в трудовой миграции. Также респондентам предлагалось сравнить условия жизни в России и Кыргызстане (по ценам на продукты питания, одежду, по размерам заработной платы, проведению досуга и т.д.). Опрос показал, что большинство его участников

(58,1%) оценивают условия жизни в России во всех отношениях выше. В основном так считают респонденты из южных регионов. Другая часть опрошенных, преимущественно северян (12,5%), полагают иначе, а 17,9% отметили, что разница есть, но небольшая. Еще 10% считают, что в России условия жизни и цены почти такие же, как и в Кыргызстане (рис. 9).

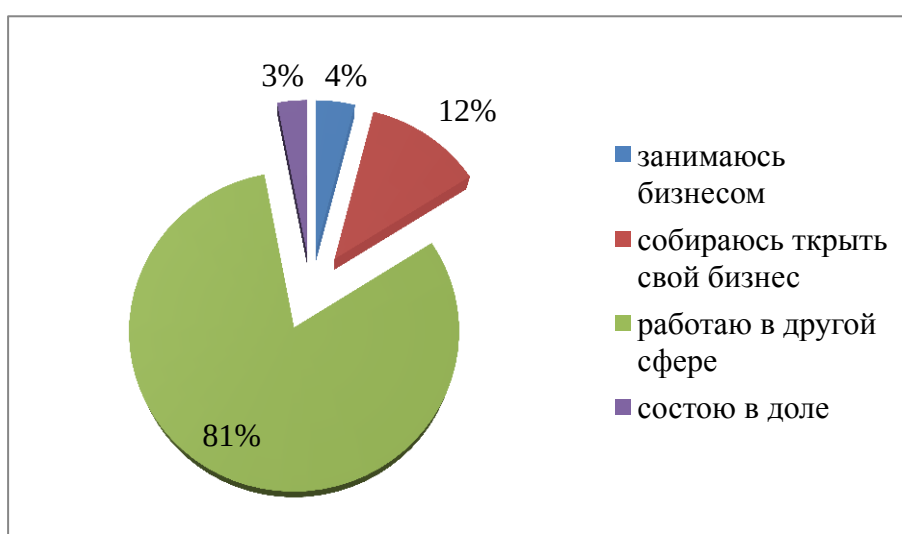


Рис. 8. Количественное соотношение работающих мигрантов в сфере бизнеса

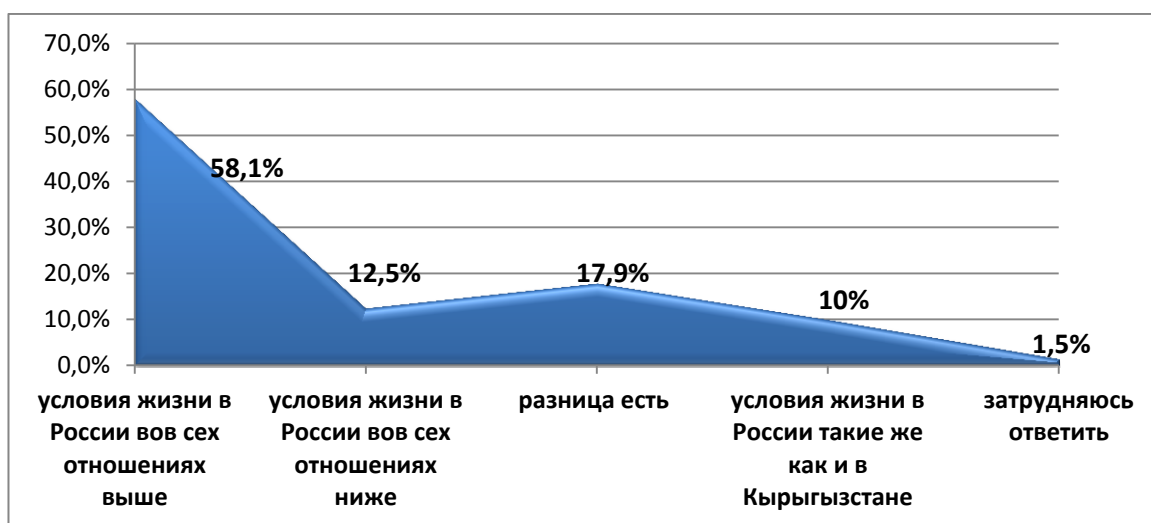


Рис. 9 Оценка респондентами условий жизни в России и Кыргызстане



Доходы трудовых мигрантов и их семей

Основными источниками доходов для своего домохозяйства большинство респондентов (35,6%) связали с работой на выезде, в т.ч. в торговле. При этом заработки на выезде в России 33,5% респондентов считает одним из основных и еще почти столько же – основным для своей семьи. Но треть (31,8%) опрошенных причисляет его просто дополнением к основному доходу. Особенно это характерно для молодых мигрантов в возрасте 16-25 лет (38,5%). Однако для респондентов старших возрастов (26-35 и 36-45 лет) заработки на выезде считаются основным для своей семьи 40,8% и одним из основных – 34,2%.

Вместе с тем, почти половина участников опроса оценили свои заработанные в трудовой миграции деньги в целом как невысокие (средние) (49%), а 3% считают, что они даже ниже среднего уровня. Для 37,8% опрошенных – это средний заработок и только 8,9% называет его высоким.

Таким образом, для основной части опрошенных лиц, доходы, заработанные за границей, являются основными.

Помощь родственникам и иждивенцам

Подавляющая часть респондентов оказывает помощь своим семьям и фактически их содержит. Причем 43,9% эту помощь оказывают регулярно, и 21,5% фактически содержат свои семьи, еще

21,1% делают это эпизодически, но все же помогают им, и лишь 11,9% опрошенных не имеет на обеспечении иждивенцев.

При этом, находясь на заработках в другой стране, трудовые мигранты одновременно несут определенные затраты на себя и на различные нужды. Важным было выяснить, насколько эти расходы являются оправданными и необходимыми мигрантам и их семьям. Так, почти 25% респондентов потратили более 55% своих заработанных средств на проживание. Еще от 26-50% опрошенных затратили на свое проживание до 40% заработка.

Но больше всего кыргызстанцев сделали накопления для отправки на родину. Исследование показало, что количество денежных переводов домой трудовыми мигрантами оказалось значительно выше в сравнении с другими расходами. Так, от 26 до 50% респондентов переводили на родину до 38,2% своих сбережений, от 51 до 75% опрошенных – 34,7% заработанных средств, и 76-100% отправили домой до 18,8% денежных накоплений.

Уровень удовлетворенности работой на выезде

Почти 60% опрошенных отметили, что трудовая миграция позволила им улучшить материальное положение семьи, еще 11,1% указали на то, что их семьи смогли приобрести необходимые вещи/услуги/имущество.





5,4% респондентов приобрели в миграции хороший деловой и профессиональный опыт, и 4,5% довольствовались тем, что побывали в другой стране, увидели мир. Но почти 10% заявили, что работа за границей никакого положительного влияния на них не оказала. Такой позиции придерживаются в основном респонденты в возрасте 16-25 лет (36,6%).

Отрицательное влияние внешней трудовой миграции на граждан КР, прежде всего, выразилось в ухудшении их здоровья (24,7%) и ухудшении семейных отношений (5,9%). Причем на потерю и ухудшение здоровья пожаловались почти все возрастные категории респондентов. Вместе с тем,

53,84% опрошиваемых полагают, что никакого отрицательного влияния внешняя трудовая миграция на них не оказала (рис.10).

Позитивный социально-психологический настрой мигрантов отразился и на их миграционных планах. В целом подавляющая часть опрошенных (85,4%) в той или иной степени считают, что их планы в трудовой миграции оправдались (рис. 11).

Такой позитивный настрой скорее объясняется возможными высокими ожиданиями у тех, кто побывал в миграции 1 раз. Из чего можно предположить, что для этой категории мигрантов выезд на заработки в РФ представляется скорее очевидным в ближайшей перспективе.

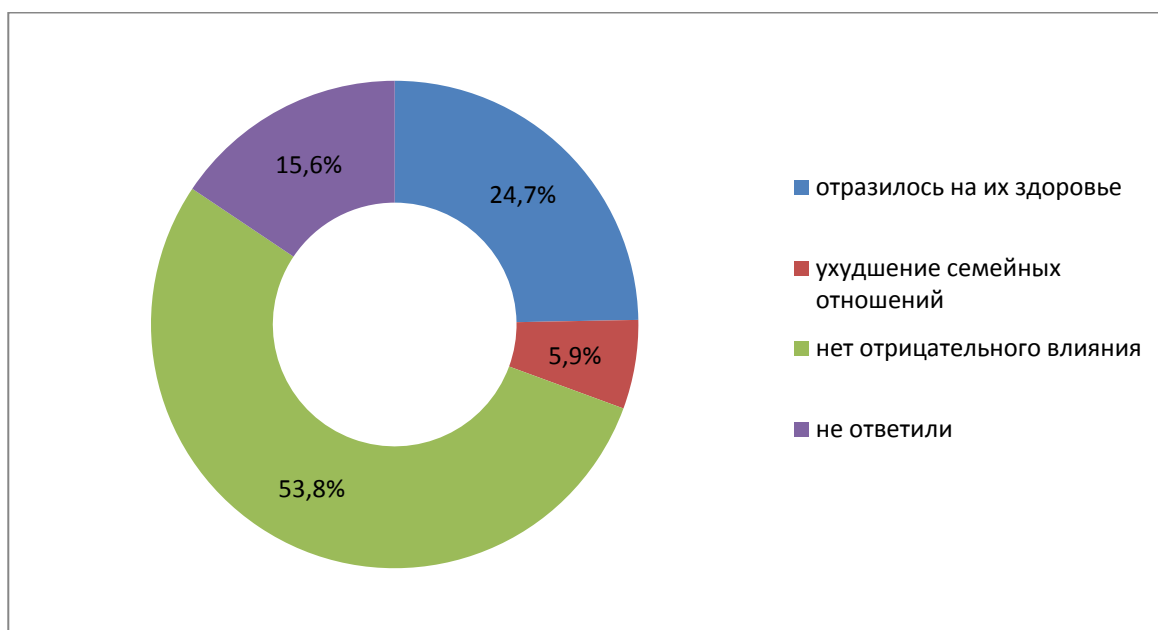


Рис. 10. Какое влияние оказала на Вас и Вашу семью работа за границей?

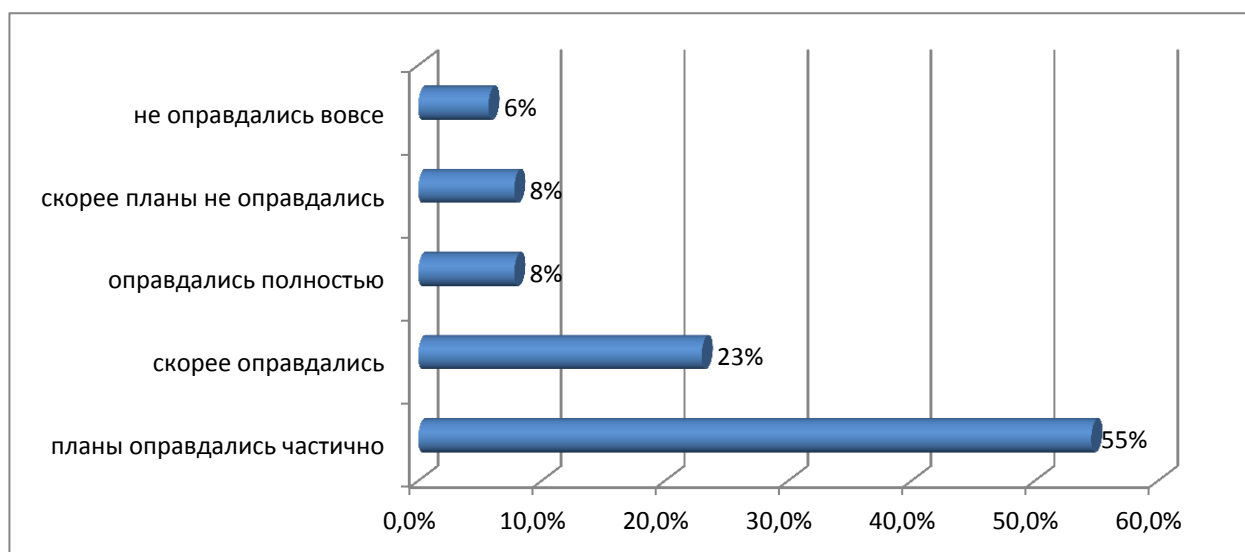


Рис. 11. Претворение планов трудовых мигрантов в РФ

Последствия и перспективы миграции

Логическим завершением стала проработка вопроса об окончании работы граждан КР в РФ и их ближайших планов возвращения на родину. Большинство опрошенных лиц заявило, что они обязательно вернуться на родину – 71,4%, еще 18,2% обещали вернуться, но не сейчас. Лишь 4,1% респондентов хотят приехать в Кыргызстан на время, но потом снова вернуться. 2,7% отметили скорее нет, чем да, и 1,7% планируют вернуться домой на время, но затем уехать в другую страну (рис. 12).

Респондентам был задан контрольный вопрос, который был сфокусирован на желании трудовых мигрантов остаться в России на ПМЖ или принять гражданство этой страны. Опрос показал, что если бы мигрантам из КР предложили бы остаться на ПМЖ, то тогда изъявили бы желание 15,6%, а

гражданство РФ приняло бы 6,2%. Но, более двух третей опрошенных (68,4%) все же предпочитают вернуться на родину, и почти 10% находятся в раздумье.

Из ответов участников опроса стало ясно, что для большинства из них на первом месте стоит только работа за границей, и почти столько же связывают свое будущее с возвращением на родину.

Для выявления положительных и отрицательных последствий внешней трудовой миграции респондентам предлагалось назвать «что им нравится, а что нет в стране пребывания». Опрос показал, что у 1/3 респондентов в России есть постоянная работа, 18,1% удовлетворены заработной платой; 23,5% удовлетворены работой и жизнью в стране пребывания; почти 18% довольны хорошим климатом, красивыми местами; 6,5% указали на низкие денежные расходы в стране пребывания.

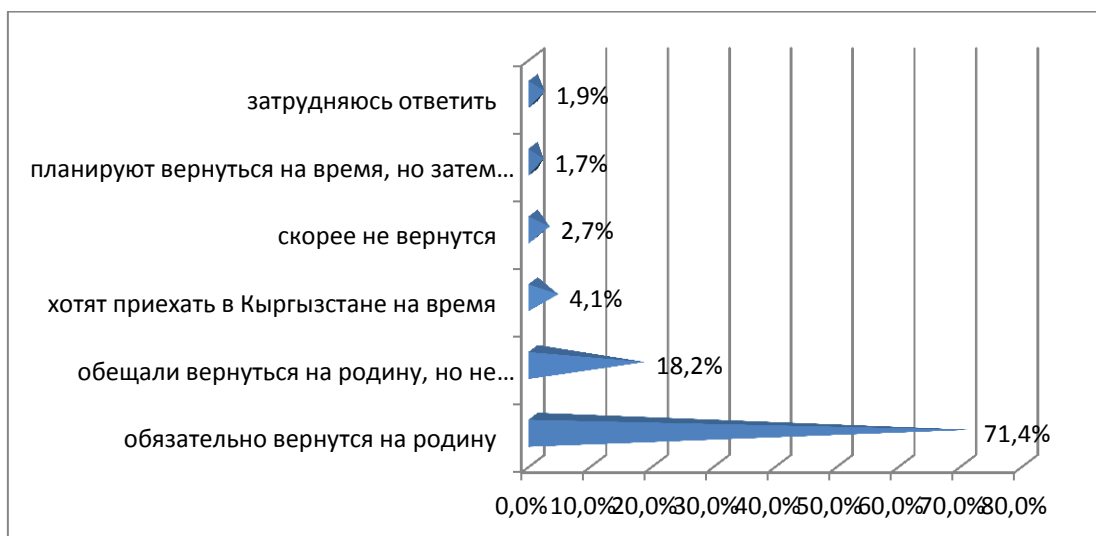


Рис. 12. Вернетесь ли Вы после трудовой миграции на родину?



Рис. 13. Что Вам там не нравится?

Наряду с позитивным отношением были отмечены и негативные стороны внешней трудовой миграции в России. Среди ответов респондентов в качестве преобладающих были выделены, прежде всего, тяжелый климат страны (33,2%) и высокие расходы на жизнь (21,7%) (рис. 13).

В числе ведущих перспектив респонденты выделили, прежде всего, возможность иметь постоянную работу – 63,7%. Остаться на ПМЖ и получить гражданство РФ заявили 11,6%. Приобрести новую квалификацию, профессию отметили 8,1%, и лишь 3,4% хотят дать образование детям. Наряду с теми, кто указал,





что там нет перспектив, оказалось 8,7% опрошенных (рис.14).

На вопрос о возвращении в Кыргызстан в случае возникновения форс-мажорных обстоятельств в стране пребывания, большинство опрошенных (23,3%) указали, что опасаются серьезных столкновений на межнациональной почве, 12,7% боятся притеснений со стороны скинхедов, неонацистов и националистов, и почти столько же реагируют на различные угрозы для жизни. 8,3% респондентов могут уехать из России в случае ухудшения экономического положения, и столько же покинет страну, если уедет большинство их родных и друзей. Однако 22% не видят для себя оснований покинуть Россию.

В заключительной части социологического исследования участникам опроса нужно было назвать предположительные сроки их отъезда из России.

36,6% респондентов пока еще не определились с решением, 19,7%

собираются это сделать в течение года, а 14,2% – через несколько месяцев. Почти 18% намечают выехать из страны через 2-3 года. Те мигранты, которые уже прочно осели в России (4,6%), планируют вернуться на родину в течение 5 лет и еще 3% опрошенных – не раньше, чем через 5 лет.

В ходе социологического исследования, наряду с массовым опросом, был проведен экспертный опрос. Опрос экспертов предусматривал углубленное интервью и включал в себя открытые вопросы. Интервьюированию было подвергнуто 32 эксперта. Экспертами выступили лица, максимально информированные об объекте исследования, учитывались их профессиональная деятельность и стаж работы.

Экспертам задавались контрольные вопросы, которые необходимо было проверить при анкетном опросе. Полученные результаты экспертного опроса были отражены в общих выводах и рекомендациях.

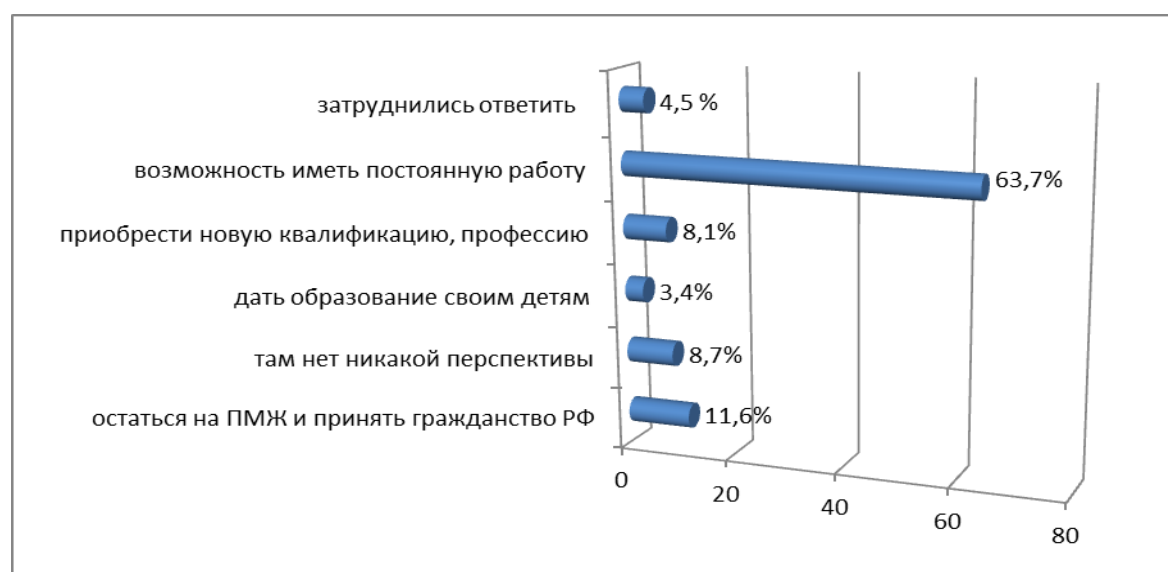


Рис. 14. Какие там есть перспективы?





Глава 3. Административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции в Кыргызстане

3.1 Анализ нормативно-правовых актов национально-го и международного законодательства в сфере миграции

В условиях независимости Кыргызская Республика впервые 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 внутрис государственной, 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 соответствии с требованиями основопола-

гающих норм и принципов международного права.²⁶

Организационно-правовые вопросы внешней трудовой миграции актуальны, значимы и сложны, так как регулируются многими институтами права. Здесь и законодательство Кыргызской Республики о разрешении миграции населения, и международное законодательство о трудящихся-мигрантах, и законодательство стран приема мигрантов. Непосредственно к этой теме при-мыкает налоговое законодательство (соглашения об избежании двойного налогообложения), а также вопросы регулирования труда в странах приема.

Учитывая, что внешняя миграция является важнейшим социальным процессом, влияющим на все стороны общественной жизни, в Кыргызской Республике сформирована законодательная база регулирования миграционных процессов (Закон КР «О внешней миграции»; Закон КР «О внутренней миграции»; Закон КР «О беженцах»; Закон КР «О внешней трудовой миграции»; Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми»²⁷). В 2004 г. утверждена

²⁶ Фирсова Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации. - Бишкек, 2009. - С. 46.

²⁷ Горбачев И. По данным МОТ, большинство потенциальных мигрантов в Кыргызстане – сами кыргызы // <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st>.





Концепция государственной миграционной политики и Программа мер по ее реализации. В сентябре 2006 г. Правительством КР создана Программа национальной политики занятости в Кыргызской Республике до 2010 г. В 2007 г. принята Государственная Программа КР по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 гг. Все эти документы способствуют осуществлению мер по приостановлению потоков нелегальной миграции.

Трудовая миграция, как никакой другой тип миграции, нуждается в государственном регулировании, поскольку наиболее ощутимо воздействует на самые разные стороны жизни общества: экономику (количество и качество трудовых ресурсов, налоги, влияние на уровень безработицы и конкуренцию в области занятости и пр.), социальную сферу (дополнительная нагрузка на системы социальной защиты, здравоохранения, образования, жилищное и транспортное обслуживание населения и т.п., но одновременно и заполняемость вакантных мест в этих и иных отраслях), межнациональные и межличностные отношения, криминогенную обстановку и пр.

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. И поэтому государственное регулирование миграционных внешних потоков Кыргызстана базируется на Конституции где в ст. 25 и 26 закреплено, что: 1. Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике. 2. Каждый имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики.²⁸ А также строится с учетом норм международно-правового регулирования миграционных процессов, ратифицированных или признанных высшими органами государственной власти.

Таким образом, решение проблем, связанных с внешней трудовой миграцией требует системного подхода, в котором национальное законодательное регулирование должно сочетаться с межгосударственными соглашениями по обеспечению благоприятных условий для осуществления деятельности трудовых мигрантов за рубежом.

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

²⁸ Конституция Кыргызской Республики. Б.: Паритет Инфо. 2003. – С.5.





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.

Очевидно, что международная миграция, становясь «транснациональной», требует от международного сообщества конкретных мер по ее упорядочению, которое должно осуществляться посредством международного политико-правового регулирования миграционных процессов²⁹ с учетом: глобальных интересов мирового сообщества; запросов государств-доноров; объективных возможностей отдельно взятых государств-реципиентов, а также универсальных прав человека.

Международная миграция сама по себе является реализацией одного из основных прав человека – право на свободное передвижение и выбор места жительства. Следовательно, исходя из гуманитарной специфики миграционных процессов, можно считать, что правовым фундаментом их регламентации являются международные соглашения, посвященные основным правам и свободам человека. В связи с этим международные нор-

мы, касающиеся мигрантов, можно условно разделить на две группы.

К первой группе относятся общие нормы, применяемые ко всем лицам, но также имеющие особое отношение к мигрантам. Эти общие нормы в основном зафиксированы в различных договорах гуманитарного характера.

Ко второй группе относятся нормы, специально разработанные для применения в отношении мигрантов. В их числе можно отметить международно-правовые акты, определяющие правовой статус различных категорий мигрантов, порядок их натурализации, трудоустройство и условия их труда, социальное и пенсионное обеспечение, правовое положение членов семьи мигрантов и др.

Специфика норм обеих групп, касающихся мигрантов, состоит в том, что основной формой их закрепления является международно-правовой договор, и, соответственно, сами нормы можно охарактеризовать как договорные.

При этом нормы, касающиеся мигрантов, содержатся как в договорах, имеющих обязательную силу для государств-участников, так и в различного рода рекомендациях и резолюциях, которые, хотя и не имеют обязательной силы в отношении государств, участвующих в их разработке и принятии, обладают политической и моральной силой. А во многих государствах они служат ориентиром для законодателей, государственных служащих и судов при разработке и толкова-

²⁹ Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М.: Внешторгиздат, 2003. – С. 29.





нии национального миграционного законодательства.

Среди международных правовых актов универсального характера, регулирующих правовое положение человека, в том числе мигрантов, необходимо отметить следующие нормативные правовые акты:

- Устав ООН;
- Всеобщая декларация прав человека;
- Пакт о гражданских и политических правах;
- Пакт об экономических, социальных и культурных правах;
- Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г.,
- Конвенция о статусе апатридов (Нью-Йорк, 28 сентября 1954 г.);
- Конвенция о сокращении без гражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961);
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.);
- Декларация о территориальном убежище (14 декабря 1967 г.);
- Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, где они проживают.

Названные и многие другие международные нормативные акты³⁰ определяют основы правового подхода к формированию института прав человека на территории

государств-участников данных документов.

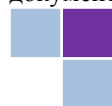
Миграция стала также мировым трендом на всем **постсоветском пространстве**. Несмотря на относительно небольшой двадцатилетний срок существования СНГ, его государствам-участникам удалось разработать и подписать ряд многосторонних соглашений, охватывающих вопросы правового регулирования основных направлений развития миграционных процессов в рамках Содружества. Было подготовлено и подписано немало соответствующих двусторонних правовых актов, а также достаточно активно велась законодательная работа в каждом отдельно взятом государстве-участнике СНГ, направленная на разработку и принятие национальных законов, регулирующих внешнюю миграцию.

Впервые условие свободного движения рабочей силы на пространстве Содружества закрепила ст. 19 Устава СНГ, в которой провозглашено: «Государства-члены сотрудничают в экономических и социальных областях по следующим направлениям: формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы...».³¹

Важную роль в данном сотрудничестве сыграл Договор о создании Экономического Союза от

³⁰ Международные акты о правах человека: Сб. документов. - М., 2000.

³¹ Состояние и совершенствование миграционной политики Содружества Независимых Государств <http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=6632>





24 сентября 1993 г., который создал определенные правовые, экономические и организационные условия для стимулирования обмена трудовыми мигрантами, предусматривая заключение специальных соглашений, регулирующих миграцию рабочей силы. В ст. 19 Договора также говорилось о том, что государства-участники обеспечивают безвизовый режим передвижения своих граждан в пределах территории Экономического союза.

Несмотря на достигнутые внешние преимущества рассмотренных соглашений, не все государства-участники этих соглашений оказались в равной степени заинтересованными в такой практике по соображениям социально-экономической защиты своего населения, обеспечения национальной и общественной безопасности. В частности, Российская Федерация вышла из Соглашения о безвизовом передвижении от 9 декабря 1992 г., уведомив 30 августа 2000 г. Исполнительный комитет СНГ о своем выходе из Соглашения³². В то же время Россия перешла к практике заключения двусторонних договоров о безвизовом режиме с отдельными странами СНГ.

15 апреля 1994 г. в Москве государствами-участниками СНГ было подписано межправительственное Соглашение о сотрудничестве в области трудовой мигра-

ции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. В отдельную группу входят модельные законодательные акты в области трудовой миграции, принятые Межпарламентской Ассамблеей (МПА) государств-участников СНГ. Среди них следует выделить Хартию социальных прав и гарантий граждан независимых государств, одобренную Постановлением МПА от 29 октября 1994 г., а также рекомендательный законодательный акт МПА «Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ».

На новый уровень координации в области миграции страны СНГ перешли в 2000 годы.

В 2000 г. в Минске решением Межгосударственного Совета на уровне глав государств Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан были утверждены основные направления сотрудничества в гуманитарной сфере между этими государствами, и было подписано Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан.

В марте 2005 г. государства ЕврАзЭС подписали Протокол к соглашению, который еще более упростил режим пересечения границ граждан государств-членов Евразийского экономического сообщества. После этого переезжать из страны в страну стало возможным не только без визы, но и по внутренним паспортам.³³

³² Постановление Правительства РФ «О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников» от 30 августа 2000 г. № 641 // <http://www.lawmix.ru/abro.php?id=4327>

³³ Рязанцев С.В., Маньшин Р.В., Письменная Е.Е. Трудовая миграция в ЕврАзЭС: легальная и неза-





Одним из важнейших проявлений сотрудничества для регулирования миграционных процессов в СНГ стало осуществление на правовой основе комплекса совместных мер в борьбе с незаконной миграцией, ставшей одной из глобальных проблем, масштабы и возможные последствия обострения которой могут представлять серьезную угрозу международной стабильности и устойчивому развитию государств³⁴.

В последующем, 16 сентября 2004 г., была одобрена Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции, представляющая собой систему основных принципов и направлений взаимодействия органов государственной власти государств-участников СНГ в обеспечении безопасности государств, общества и личности от угроз незаконной миграции.

10 октября 2008 г. также были приняты Программа на 2009-2011 гг., Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ и Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников СНГ.

Обзор документов, разработанных и принятых в рамках СНГ, позволяет говорить о формирова-

нии с 2007 г. комплексного подхода к решению задач внутренней и внешней, легальной и нелегальной трудовой миграции.³⁵ На заседании Совета глав государств Содружества в г. Душанбе 5 октября 2007 г. была принята Концепция дальнейшего развития СНГ, в которой определены приоритетные направления сотрудничества правоохранительных органов и миграционных служб государств-участников Содружества в сфере миграции.

Следующим не менее важным документом, регулирующим межгосударственное сотрудничество в сфере трудовой миграции, является подписанная 14 ноября 2008 г. главами правительств 9 государств-участников СНГ Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. Впервые в рамках СНГ был принят базовый документ, создающий правовую основу дальнейшего развития интеграционного сотрудничества в сфере трудовой миграции, который вобрал в себя многие актуальные положения действующих универсальных и региональных правовых актов. Данный документ закрепляет основные права трудящихся-мигрантов.

Потоки внешней трудовой миграции между определенными странами также регулируются межгосударственными договорами и соглашениями. Так трудовую миграцию между Кыргызской респуб-

конная //Трудовая миграция и пути преодоления нелегальной занятости: Сб. мат. XVII-XVIII Московско-берлинского семинаров по актуальным проблемам миграции. – М., 2008. - С. 97-107.

³⁴ Незаконная миграция в СНГ: Проблемы, пути решения (информационный материал) // <http://www/cis.minsk.by/main.aspx?uid=13734>.

³⁵ Состояние и совершенствование миграционной политики Содружества Независимых Государств // <http://www/cis.minsk.by/main.aspx?uid=6632>.





ликой и Российской Федерацией в значительной степени регулируют **двусторонние межгосударственные отношения.**

В двустороннем формате правовую сторону отношений между Россией и Кыргызстаном составляют около 120 документов, в которых определялись и корректировались основные направления, задачи и механизмы взаимодействия двух стран в сфере трудовой миграции.

Значительные изменения в этой сфере произошли в последние годы.

В декабре 2008 г. состоялось очередное заседание российско-кыргызской рабочей группы по обсуждению проблемных вопросов трудовой деятельности и социальной защите, возникающих при реализации Соглашения между правительствами РФ и КР. Стороны пришли к выводу о необходимости создания системы организованного привлечения трудовых мигрантов из КР.

3 октября 2009 г. подписано соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией по дальнейшему развитию сотрудничества в области регулирования трудовой миграции. Согласно подписанному соглашению предусматривается взаимодействие сторон в профессиональной переподготовке, повышении квалификации и квалификационной аттестации трудовых мигрантов и их приведение в соответствие с требованиями рынков труда РФ и КР. В

рамках Соглашения планируется создание в Кыргызстане учебного центра по повышению квалификации и обучению преподавательского состава, проведение повышения квалификации, квалификационной аттестации специалистов в соответствии с требованиями Российской Федерации, а также предусмотрены краткосрочные обучающие курсы в РФ.³⁶

Неоднократные встречи рабочих групп, представляющих обе стороны, по обсуждению проблемных вопросов, возникающих при реализации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации привели к тому, что сторонам удалось договориться о создании механизма организованного набора граждан для осуществления трудовой деятельности на территориях сторон, поддержания и подъема профтехобразования и других задач в решении и налаживании цивилизованного трудового обмена.

29 апреля 2011 года на конференции в г. Оше при участии представителей Администрации Президента РФ, минсоцразвития, ФМС, начальников департаментов правительства Москвы, представителей НПО России, осуществляющих деятельность в области трудовой миграции, были рассмотрены вопросы последних изменений российского законодательства в обла-

³⁶ Достигнуто соглашение о единых квалификационных требованиях между Россией и Кыргызстаном // <http://www.mz.kg/ru/news/164/>





сти трудовой миграции; выработки механизмов организованного набора, дальнейшего совершенствования установленных связей и выработки новых форм сотрудничества. В соответствии с принятыми решениями в мае 2011 года Министерством труда, занятости миграции КР подписан Меморандум с Фондом развития международных связей «Добрососедство» (РФ) о сотрудничестве по разработке и реализации программ и проектов, направленных на решение задач в области трудовой миграции. Открыто 3 пункта фонда в Джалал-Абадской, Ошской областях и г. Оше.

5 июля 2012 года в г. Троицке (РФ) состоялось шестое заседание совместной кыргызско-российской рабочей группы по вопросам миграции. В ходе заседания рассмотрен механизм организованного набора и трудоустройства граждан Кыргызстана в России, который должен стать альтернативой существующим каналам неформальной миграции. В рамках обсуждаемого механизма достигнута договоренность с российской стороной о возможности оформления и выдачи разрешений на работу в Представительстве ФМС России в Кыргызстане.

11 октября 2012 года в г. Бишкеке подписано Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о реадмиссии и Исполнительный протокол о порядке его реализации. Данное со-

глашение подписано Президентом и принято Жогорку Кенешом Кыргызской Республики 27 июня 2013 года.³⁷

Совместно с Социальным фондом Кыргызской Республики начата работа по разработке механизмов и форм пенсионного и социального обеспечения граждан Кыргызской Республики, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом.

Принимая во внимание актуальность политики государственного регулирования миграционных процессов в современных условиях развития Кыргызской Республики, включая активизацию интеграционных процессов между странами СНГ, а также потребность в определении новой долгосрочной государственной политики регулирования миграционных процессов, Министерством иностранных дел Кыргызской Республики разрабатываются Стратегия регулирования миграционных процессов до 2020 года и План действий по ее реализации на период 2013–2015 гг.

3.2 Система управления миграционными процессами

На сегодняшний момент государственными органами КР, вовлеченными в миграционные взаимоотношения, являются Министерство труда, миграции и молодежи и Министерство иностранных дел. При этом вопросами внешних ми-

³⁷ Кыргызстан ратифицировал соглашение с Россией о реадмиссии // <http://for.kg/news-232415-ru.html>.





грантов занимается МИД, но это касается только тех граждан Кыргызстана, которые уже находятся за рубежом и сталкиваются с какими-либо проблемами. Политикой же в отношении потенциальных трудовых мигрантов и их предвыездной подготовкой ведаёт Министерство труда, миграции и молодежи.

Одной из основных задач и функций Министерства труда, миграции и молодежи, его региональных подразделений и служб является консультация и информирование обращающихся в территориальные органы по вопросам, связанным с миграцией и занятостью населения. Известно, что после принятия решения о выезде в РФ далеко не каждый выезжающий мигрант знает, что для легального трудоустройства недостаточно иметь только заграничный паспорт. Необходимо наличие миграционной карты, регистрации, разрешения на работу, договора от работодателя, справки о состоянии здоровья и документов, подтверждающих квалификацию.

Помимо министерства труда, миграции и молодежи вопросами информирования мигрантов занимаются частные агентства занятости (ЧАЗ), на которые возложена работа по поиску зарубежных работодателей и обеспечению заключения трудовых договоров между работниками и работодателями. Осуществляемая Министерством работа по изменению существующего законодательства предусматривает увеличение ответственности

рекрутинговых агентств и усиление контроля за их деятельностью (разработан проект Закона о ЧАЗах). Эти агентства имеют в своем составе юристов, которые консультируют по вопросам миграционного законодательства РФ.³⁸ За пределами страны предметом заботы и вмешательства государства становятся:

- защита экономических и социальных интересов трудовых мигрантов в стране пребывания (легальная трудовая деятельность, медицинская помощь, социальные накопления, образование, обеспечение физической защиты и т.д.);
- консолидация находящихся за границей трудовых мигрантов в этнические и культурные сообщества, через которые государство может влиять на развитие процессов и оказывать помощь. Важным компонентом является борьба с правовым нигилизмом мигрантов, которая может быть реализована в виде обязательной правовой подготовки мигранта до перемещения на работу за границу.

Сложность данной ситуации состоит также в том, что граждане Кыргызстана, выезжающие на работу за границу по трудовому договору, заключенному с зарубежными нанимателями, выходят из-под сферы действия кыргызского трудового законодательства. Факт

³⁸ Воздействие мирового экономического кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию. Обзор изменений миграционных процессов. – Бишкек, 2009. – С.38-39.





наличия гражданства КР в данном случае не имеет значения. На них распространяется трудовое законодательство страны приема, а также международные правила трудовой миграции, если, разумеется, государство признает эти правила.

Специфическая разновидность выезда кыргызстанских граждан на работу за пределы Кыргызской Республики - это заключение трудового договора с зарубежным работодателем (нанимателем).

Поэтому в систему управления миграционными процессами попадают также зарубежные и международные организации, деятельность которых регулируется международным законодательством и межгосударственными соглашениями.

В целях сотрудничества по эффективному обеспечению практической реализации регулирования миграционных процессов государства создают международные институциональные механизмы. В современном мире некоторые страны не в состоянии проконтролировать трудовую миграцию международного масштаба в одиночку. Поэтому возникла необходимость создания международных органов регулирования внешней трудовой миграции.

К таким механизмам можно отнести ряд международных межправительственных организаций, в первую очередь Международную организацию по миграции (МОМ) и Управление Верховного комисса-

ра ООН по делам беженцев (УВКБ ООН).

Международно - правовому регулированию правового статуса трудящихся-мигрантов посвящен ряд соглашений, заключенных в рамках специализированного учреждения ООН – Международной организации труда (МОТ), одной из задач которой является защита интересов трудящихся, работающих за границей, а также способствование осуществлению программ, обеспечивающих полную занятость путем «передвижения рабочих, включая миграцию, в целях устройства на работу»³⁹.

Именно благодаря международным институциональным механизмам реализуются обязательства государств, закрепленные в нормах и принципах международных соглашений, касающиеся урегулирования процессов внешней миграции.

Тем не менее, следует признать, что деятельность международных организаций по урегулированию миграционных процессов не всегда оказывается эффективной. В процессе признания и ратификации международных соглашений нередко возникают трудности, связанные с неоднозначным толкованием отдельных позиций, противоречивостью их национальным законодательствам.

³⁹ Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. //Сб. междунар. правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: МОМ, 1994. – С. 212.





Миграция стала социально-экономическим явлением почти всех стран постсоветского пространства. Очевидной стала необходимость механизма, с помощью которого новообразовавшиеся государства могли бы осуществлять эффективное сотрудничество. Образование в конце 1991 г. Содружества Независимых Государств (СНГ), создание координирующих институтов в лице его уставных и отраслевых органов и стало таким механизмом. Одним из таких институтов по урегулированию миграционной ситуации в постсоветских странах стал **Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ**.

Создание системы организованного привлечения трудящихся-мигрантов предполагает не только урегулирование соответствующих правовых вопросов, но и организацию действенной и масштабной подготовки потенциальных трудовых мигрантов для временной трудовой деятельности в странах Содружества, которую они должны пройти до выезда в другое государство с целью осуществления временной трудовой деятельности.

В связи с этим, Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ 1 октября 2009 г. утвердил Основные принципы и механизмы организованного привлечения трудящихся-мигрантов для осуществления трудовой деятельности в странах СНГ.

В настоящее время в рамках двустороннего сотрудничества Рос-

сии с Кыргызстаном и Таджикистаном определены базовые учебные заведения, в которых организована работа по профессиональной подготовке потенциальных трудовых мигрантов.⁴⁰

Правовым механизмом сотрудничества между определенными государствами являются также межгосударственные договора и соглашения, которые заключаются между странами-донорами трудовых ресурсов и принимающими странами. Как уже указывалось выше, наиболее активный поток внешней трудовой миграции существует Кыргызской республикой и Российской Федерацией, который регулируется двусторонними межгосударственными отношениями.

В двустороннем формате правовую сторону отношений между Россией и Кыргызстаном составляют около 120 документов.

Учитывая постоянно растущий объем миграции, для эффективного взаимодействия в 2007 г. была создана двусторонняя **российско-кыргызская рабочая группа** ФМС России и Госкомитета по делам миграции и занятости КР, основной задачей которой является разрешение трудностей, возникающих в связи с регистрацией, продлением срока регистрации и легальным трудоустройством кыргызских мигрантов. Принципом работы группы являлось соблюдение норм международного права.

⁴⁰ О миграционной ситуации в государствах – участниках СНГ и мерах по её регулированию [//vkr.ru/upload/global/1105_situat_migra.doc](http://vkr.ru/upload/global/1105_situat_migra.doc)





В начале 2011 г. актуальные проблемы миграции обсуждались на двух заседаниях Межправительственной **кыргызско-российской комиссии** по торгово-экономическому, научно-техническому и гуманитарному сотрудничеству: в феврале – в г. Бишкеке, в марте – в г. Москве.

Правительство Кыргызстана при содействии российского негосударственного пенсионного фонда планирует создать **новый орган**, который займется оформлением всех разрешительных документов для трудовых мигрантов перед их отъездом в Россию. Уже определено, что агентство откроет офисы в шести городах Кыргызстана.⁴¹

Кроме того предполагается открыть консультативные центры в аэропортах гг. Бишкека, Оша и Баткена, которые будут предоставлять мигрантам информацию о российском законодательстве по трудоустройству и получению вида на жительство перед вылетом в Россию.

Межправительственные соглашения между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой носят долгосрочный и развернутый характер. Действия и предложения могут, например, включать адаптацию системы подготовки кадров не только к потребностям собственной экономики, но и к потребностям экономики страны перемещения – принятие единых стандартов каче-

ства, финансирование принимающей стороной подготовки на территории Кыргызстана специалистов нужных специальностей и т.д.

За пределами страны предметом заботы и вмешательства государства становится целый спектр проблем: защита экономических и социальных интересов трудовых мигрантов в стране пребывания (легальная трудовая деятельность, медицинская помощь, социальные накопления, образование, обеспечение физической защиты и т.д.).

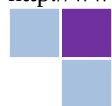
Необходимость решения всего комплекса проблем, с которыми столкнулись мигранты из Кыргызстана привела их к консолидации и формированию различных общественных объединений и неправительственных организаций, которые, начиная с 2000 г., стали появляться в различных регионах России.

Таким образом, трудовая миграция стимулировала развитие **новых форм** и направлений деятельности гражданского сектора:

- неправительственные, некоммерческие, общественные организации по защите прав мигрантов в КР и РФ;
- общественные объединения самих мигрантов, представляющие диаспору кыргызов в РФ.

Создание активных, устойчивых сообществ в странах перемещения способствует избавлению государства от ряда функций. Крайне важно обеспечить более организованную помощь согражданам в вопросах трудоустройства,

⁴¹ Мигрантам хотят максимально удешевить получение разрешений для работы в России
<http://www.vb.kg/233206>





оказания законодательной поддержки во всем периоде пребывания мигранта за границей и т.д. Это поле деятельности Департамента по внешней миграции Министерства иностранных дел. Но ключевая роль все же принадлежит самим сообществам. Не менее важны вопросы «довыездной» правовой подготовки потенциальных трудовых мигрантов, при решении которых ключевую роль должны играть отправители – специализированные предприятия, работающие синхронно с Департаментом по внешней миграции.⁴²

Размеры трудовой миграции граждан КР в Россию достигли таких масштабов, когда можно говорить о формировании кыргызской диаспоры в РФ. Различные по характеру и профилю организации по всей территории России стали декларировать себя как кыргызские диаспоры. Некоторые представители диаспор в форме общественных организаций сотрудничают с Посольством и консульскими службами КР в РФ и помогают дипломатическим ведомствам. Среди них наиболее стабильными и активными являются общественные организации, расположенные в Москве и Московской области: «Совет аксакалов», «Кыргыз биримдиги», Ассоциация учителей, Ассоциация медиков, Ассоциация строителей и др.

⁴² Мамбеталиев Т. Государственное регулирование внешней трудовой миграции /Международные проблемы миграционных процессов на современном этапе. - Бишкек: КРСУ, 2008. - С.106-107.

Генеральное консульство КР, которое находится в Екатеринбурге, также тесно работает с такими общественными организациями, как «Ата Журт» в Свердловской области, «Кыргызская автономия» в Читинской области, «Биримдик» в Челябинской области, «Союз кыргызов» на Сахалине.

Имеются общественные организации на крупных рынках Москвы, сформированные по отраслевому признаку. Так, например, Черкизовская - ориентирована на продвижение продукции швейников; Строгино – на торговлю строительными материалами и др.

Эти общественные объединения могут содействовать людям в тех случаях, когда Посольство и Консульство по своему регламенту помочь не могут. Например, помочь уехать в КР нуждающимся мигрантам, у которых нет средств на билеты домой, организовать спортивные соревнования с участием мигрантов, концерты с приглашением кыргызских звезд эстрады и др.

На сегодняшний день одной из крупных и известных в республике и за ее пределами организацией является Ассоциация кыргызских диаспор России и Казахстана «Замандаш», созданная в 2003 г. и позже переименованная в международную ассоциацию. Целью ассоциации было заявлено содействие возрождению национального самосознания, сохранение самобытности кыргызского народа, проживающего за пределами стра-





ны, а также содействие в улучшении правового, экономического и социального статуса соотечественников, работающих в России, решение насущных проблем кыргызстанцев в местах их пребывания.

3.3 Анализ Концепции миграционной политики (сильные и слабые стороны, возможности, вызовы)

Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года была принята Указом Президента Кыргызской Республики 30 апреля 2004 года №151.

В разделе 1 «Актуальные проблемы современной миграционной ситуации» концепции дано понятие и содержание Концепции, которая определена как «система целей, стратегических направлений и приоритетных задач, форм и методов их реализации в области регулирования миграционных процессов, основанных на анализе устойчивых тенденций, выявлении актуальных проблем и прогнозировании социально-экономических последствий».

Концепция базируется на разработке и реализации программно-целевых мероприятий по наиболее актуальным проблемно-стратегическим направлениям миграционной ситуации и альтернативах ее развития на средне- и долгосрочную перспективу.

В документе подчеркивается актуальность разработки миграционной политики страны как одного

из самых приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, составной части социально-экономического развития и внешнеполитической деятельности, а также государственных интересов.

Правовую основу Концепции составляют Конституция Кыргызской Республики, законы, нормативные правовые акты и международные соглашения Кыргызской Республики, а также общепризнанные принципы и нормы международного права в области миграции. Ее реализация преследует соблюдение приоритета основополагающих прав и свобод человека.

Исходными предпосылками Концепции по разработке и реализации стратегии по регулированию миграционных процессов в Кыргызской Республике стали перспективы социально-экономического развития страны, определяемые Комплексной основой развития Кыргызской Республики до 2010 года и Национальной стратегией сокращения бедности до 2005 года, а также внешне- и внутривнутриполитическая ситуация и ее прогноз.

При анализе миграционной ситуации республики в концепции отмечается, что сложившиеся направления и масштабы внутренних миграционных потоков нарушают региональный демографический баланс и рациональное распределение населения по территории страны. Сокращение численности и состава населения стратегически важных приграничных реги-





онов, высокогорных районов традиционного ведения отгонного животноводства и сельской периферии ограничивают трудоресурсный потенциал развития аграрного сектора экономики республики.

Авторы отмечают, что чрезмерная концентрация населения в отдельных немногочисленных центрах и городских агломерациях, имеющих социально-экономические, территориальные и инфраструктурно-коммуникационные ограничения, ведет к их перенаселению, усилению социальной напряженности и углублению обострения их рынков труда. Однако регистрируемые объемы миграционной подвижности, составляющие официальную статистическую базу, не охватывают всех мигрантов, поскольку большинство из них не прибегает к процедуре прописки - выписки. Отсюда вне статистического учета, как показывают специальные обследования отдельных категорий мигрантов, остается доминирующая часть перемещаемого внутри и за пределами Кыргызстана населения.

Именно это «отсутствие достоверных данных по неучитываемым контингентам не позволяет осуществить их прогнозирование и может привести к необратимым социально-экономическим и политическим последствиям.

Кроме того разработчики Концепции подчеркивают, что сложившиеся направления и масштабы внутриреспубликанских миграционных потоков нарушают оп-

тимальное распределение населения по территории республики. В результате межобластных перемещений стабильно теряют население все области республики. Исключения составляют только Чуйская область и Бишкекская агломерация, куда происходит основной приток мигрантов, как с периферии, так и из большинства деградируемых, в прошлом монофункциональных средних, малых городов и поселков городского типа.

В Концепции отмечается, что в межгосударственной миграции проявляется устойчивая тенденция оттока населения страны. Всего за 1990-2003 годы отрицательное сальдо миграции населения поглотило около половины естественного прироста всего населения республики, составив 470 тысяч человек. Причем, на 2/3 его состав формировался в столице республики и Чуйской области. Объемы выбывших в 3 раза превышали численность прибывших, что перевело Кыргызстан в число стран устойчивых доноров высококвалифицированных кадров. Это неизбежно повлекло существенное истощение качественной рабочей силы и, следовательно, снижение научного, интеллектуального и, в результате, экономического потенциала республики.

В Концепции подчеркивается, что в миграционном оттоке населения из республики преобладали представители некоренных национальностей и этносов, возвращающихся на историческую ро-





дину. Абсолютное большинство из них составляло русскоязычное население - более 80%. Напротив, миграционный прирост населения обеспечивался исключительно за счет соотечественников, переезжавших на постоянное место жительства на историческую родину преимущественно из соседних государств. Примечательно, что в последние годы первоначально из столицы и ее агломерации, а с 2000 года уже в целом по республике, наметился и расширяется отток коренного населения.

В документе подчеркивается, что особую озабоченность вызывают масштабные и стихийные перемещения населения за границу с целью изыскания сферы приложения труда и источника дохода. Наибольшие потоки трудовых мигрантов направляются в Российскую Федерацию и Республику Казахстан.

К числу актуальных проблем разработчики Концепции относят наличие в стране мигрантов повышенного риска, нелегального вывоза, торговли людьми и трафика женщин в целях коммерческого секса за границей, а также проникновение и пребывание в республике нелегальных мигрантов, беженцев.

Получил развитие процесс возврата на историческую родину этнических кыргызов, масштабы которого приобрели тенденцию роста. По данным дипломатических представительств Кыргызской Республики, за пределами республики

постоянно проживают более 600 тысяч этнических кыргызов.

В документе подчеркивается, что указанные факторы способствуют усилению и углублению неблагоприятных тенденций, формирующих современную миграционную ситуацию в республике. Поэтому для предотвращения негативного влияния ситуации на поступательное социально-экономическое развитие республики необходима разработка новых стратегий, подходов и механизмов реализации, как в миграционных процессах, так и в детерминирующих смежных областях.

В разделе II. «Основные предпосылки, цель, задачи и принципы государственной миграционной политики» авторы концепции определяют целый ряд предпосылок миграционной политики, которыми являются макроэкономические факторы переходного периода развития страны и определяют все другие проблемы кризисного развития. Это:

- низкий уровень развития и отсутствие стабильной поступательной динамики социально-экономических процессов, реального сектора экономики, производственной и социальной инфраструктуры, национального рынка труда, призванных обеспечить формирование рыночных механизмов регулирования миграцией населения;
- социальное и имущественное расслоение населения, распространение бедности, неадекват-





ные социально-культурная среда и идеологические предпосылки явились решающим фактором доминирования стихийного характера миграционной подвижности;

- утрата производственно-экономического потенциала и соответствующей инфраструктуры, недостаточный уровень развития рыночной и конкурентной среды, обострение социальной ситуации детерминировали снижение миграционной привлекательности республики и усиление в ней эмиграционных настроений;
- замедленное развитие реального сектора экономики, препятствующее динамичному развитию национального рынка труда и его адекватной защите, неизбежно приводит к усилению внешней трудовой иммиграции, которая носит преимущественно неорганизованный и нерегулируемый характер;
- селективный социально-демографический состав эмиграции наносит значительный и невосполнимый урон качественному составу постоянного населения, формируя мононациональную его структуру, способствуя «утечке умов» и высококвалифицированных кадров.

Следующие предпосылки, указанные авторами в этом ряду, на наш взгляд, таковыми не являются, а скорее это следствие вышеуказанных макроэкономических факторов. Это такие как:

- разбалансированность миграционных потоков и неравномерность территориального перераспределения населения служат источником нарушения и деформации социально-экономических структурно-территориальных образований, противоречащих перспективам прогрессивного и гармоничного развития общества;
- сложившаяся ситуация в межгосударственной миграции, приобретая преимущественно негативный характер, в виде широкого распространения нелегальной иммиграции и эмиграции, работорговли и трафика женщин в целях коммерческого секса, «ползучей» иммиграционной экспансии, роста и расширения транзитного «коридора», является мощным дестабилизирующим фактором экономического роста, усиления и углубления угроз национальной безопасности и снижения имиджа и авторитета Кыргызской Республики в международном сообществе.

На наш взгляд последняя предпосылка, указанная в Концепции, как раз и может быть фактором актуализации миграционной политики. Разработчики указывают, что отсутствие административно-организационного и институционального потенциала, надлежащей информационно-аналитической и научно-исследовательской базы, функциональных регуляторов и инструментария, достаточных зако-





нодательно-правовых и идеологических предпосылок препятствуют и ограничивают возможности выявления современной миграционной ситуации, ее актуальных проблем и выработки адекватных решений.

Между тем полагаем, что при анализе данного раздела Концепции возникает потребность в определении факторов, предопределяющих содержание миграционной политики Кыргызской республики, которые в документе в общем списке указанных предпосылок не были определены.

Здесь совершенно очевидна необходимость анализа и учета авторами имеющейся практики управления миграционными процессами в других государствах мира. Что является неизбежным условием формирования взвешенной и обоснованной политики государства в указанной сфере. Необходимо было рассмотреть модели миграционной политики других государств, которые давно уже выработали и апробировали эффективную миграционную политику.

В разделе II определена цель государственной миграционной политики в Кыргызской Республике. Целью ее является «формирование и обеспечение социально-экономических, законодательно-правовых и идеологических предпосылок и условий для достижения достаточной регулируемости миграционных процессов по направлениям, динамике и масштабам, способствующих устойчивому эко-

номическому росту, укреплению государственной безопасности страны и обеспечению надлежащих условий для реализации прав мигрантов».

Для достижения указанной цели подлежат решению ключевые задачи.

Первая группа задач озаглавлена: «По регулированию миграции населения в республике». Что на наш взгляд закономерно предполагает решение задач по регулированию внутренней миграции. Однако наряду с такими задачами, как:

- выработка и реализация стратегий и мероприятий, направленных на стабилизацию миграционной подвижности, снижение и устранение в ней стихийного характера;
- выявление миграционного потенциала, мониторинг миграционных настроений и прогнозирование альтернатив развития миграции и на этой основе изыскание адекватных решений по предотвращению их негативных последствий;
- достижение рационального территориального перераспределения населения внутри республики, направленного на преимущественное развитие перспективной сельской периферии, стратегически важных приграничных районов и деградирующих малых, средних городов и поселков городского типа, ограничение дальнейшего роста высокоразвитых в экономическом отношении ареалов, но отлича-





ющихся перенаселенностью и, в первую очередь, северной и южной столичных агломераций;

- обеспечение надлежащей контролируемости миграционных процессов путем создания единой системы миграционного контроля.

В данной группе вдруг оказались и такие задачи, как

- реализация комплексных решений и мер по ускорению вхождения Кыргызстана в международный рынок труда посредством достижения регулируемой и легализованной межгосударственной миграции;
- проведение мониторинга миграционных настроений этнических соотечественников за рубежом, оказание им возможной поддержки, достижение организованного их переселения при предварительном обеспечении административно-ресурсным потенциалом, подготовка предполагаемых мест и районов вселения и последующего обустройства и адаптации;
- выработка и реализация на межгосударственном уровне механизмов решения вопросов беженцев на территории Кыргызской Республики.

Между тем эти последние задачи также включены далее в раздел задач по внешнеполитической деятельности.

Задачи «По стратегии и программам гармонизации миграционных процессов» размыты и абстрактны, их, как совокупность

общих мер, можно отнести к любой стране мира.

Следует отметить, что задачи по совершенствованию нормативно-правовой базы включены в Концепцию почти в конце документа. Между тем именно с задачи формирования и развития нормативно-правовой базы должен начинаться любой документ такого плана.

Обширным и весьма содержательным является в Концепции раздел **«Информационно-аналитическое и научное обеспечение миграционной политики»**. Здесь указаны такие значительные задачи как:

- развитие фундаментальных и прикладных комплексных научных исследований миграционных процессов и их прогноза на базе институтов и высших учебных заведений, создание ресурсного центра научно-исследовательского обеспечения разработки миграционной политики, стратегий и приоритетов;
- организация, обеспечение и проведение мониторинга миграционной ситуации и выявление на этой основе актуальных проблем и разработка рекомендаций по их решению;
- изучение и заимствование передового зарубежного опыта по регулированию миграционных процессов;
- создание единой государственной системы учета физических и юридических лиц, деятельность которых связана с организацией международного туризма, при-





- глашением иностранных граждан в республику и отправкой граждан Кыргызской Республики в другие страны для обучения, лечения, по приглашению и других целей;
- создание единого государственного реестра населения, предназначенного для сбора, хранения и анализа сведений о гражданах Кыргызской Республики, для выявления миграционной ситуации;
 - разработка и внедрение в пунктах пропуска автоматизированных систем учета и регистрации лиц, пересекающих государственную границу Кыргызской Республики;
 - регулярное информирование населения о миграционной ситуации, состоянии и возможностях международного рынка труда, изменениях законодательства государства въезда и пребывания.

Следует отметить, что поставленные разработчиками задачи значительные и правильно поставлены. Вопрос только в том, каковы механизмы их реализации.

В данном разделе также обоснованы следующие основные принципы государственной миграционной политики:

- неукоснительное соблюдение общепризнанных международных норм в области защиты прав и свобод человека;
- обеспечение конституционных гарантий государства по защите

граждан Кыргызстана за ее пределами;

- гармоничное и динамичное развитие рынка труда, достижение его сбалансированности и соответствия государственным интересам;
- дифференцированный подход к различным социально-демографическим категориям мигрантов.

В Разделе III. «Основные приоритеты реализации государственной миграционной политики» сначала определены основные направления деятельности государства в регулировании миграционных процессов. Это такие как:

- формирование эффективной комплексной системы регулирования миграционных процессов за счет повышения и укрепления потенциала и статуса государственной миграционной службы;
- разработка и реализация действенных рыночных механизмов по устранению и сокращению масштабов стихийной миграции и рациональному территориальному перераспределению населения;
- активизация деятельности по интенсивному вхождению в международный рынок труда и поиску потенциальных работодателей;
- обеспечение сбалансированности национального рынка труда;
- предупреждение и пресечение нелегальной миграции посред-





ством разработки и создания единой системы иммиграционного законодательства;

- создание и внедрение эффективного экономического стимулирования рационального расселения населения.

Кроме того в числе мер по данному приоритету почему-то указана выработка и внедрение социально-экономических, инвестиционных, экологических, трудовых и прочих критериев по обоснованию критериальных иммиграционных трудовых квот с целью защиты национального рынка труда. То есть речь идет об иностранных трудовых мигрантах в Кыргызстане. В то время как все остальные меры относятся к трудовой деятельности мигрантов из Кыргызстана за рубежом.

Хотелось бы отметить, что меры сопутствующие реализации приоритетов безадресные и обобщенные. Так, например, указанный в Концепции приоритет - «В оптимизации внутренних миграционных процессов»: предполагается решить следующими путями:

- осуществление мероприятий по сокращению и стабилизации нерациональных внутриреспубликанских миграционных потоков;
- реализация комплекса мер по динамичному развитию аграрного сектора экономики и сельской социально-культурной среды;
- возрождение средних, малых городов и поселков городского типа за счет воссоздания и укреп-

ления их градообразующей базы;

- разработка и реализация мероприятий, препятствующих массовому притоку населения в ограниченные по своему ресурсному потенциалу большие города, и особенно, столицу республики.

Наряду с реальными мерами, такими как обеспечение тесного взаимодействия государственных органов и местного самоуправления в решении вопросов внутренней миграции указаны такие весьма абстрактные как разработка и внедрение механизмов экономического стимулирования и социальной мобилизации для предотвращения возникновения стихийных миграционных процессов; изыскание и привлечение зарубежных грантов по введению и функционированию единого автоматизированного государственного реестра населения.

- Следующий приоритет в реализации государственной миграционной политики определен **в совершенствовании межгосударственных миграционных потоков**. Среди мер по данному приоритету недоумение вызывает такая мера как разработка и реализация эффективной межведомственной системы контроля по соблюдению миграционного законодательства. Непонятно, какое отношение эта мера имеет к совершенствованию межгосударственных отношений и что понимается под межведомственной системой контроля.





Особое внимание в Концепции уделяется такому приоритету государственной миграционной политики, который должен быть реализован в содействии добровольному возвращению соотечественников (этнических кыргызов) из других стран, адаптации и интеграции их на территории Кыргызской Республики, поддержки и развития взаимоотношений с соотечественниками за рубежом.

Реализация данного приоритета предполагает значительный объем мер, начиная от разработки и реализации Государственной программы поддержки соотечественников за рубежом; международных договоров по вопросам регулирования добровольного переселения соотечественников и защиты их прав, упрощенного порядка выхода из гражданства стран исхода, а также процедур следования в пути и пересечения границ; и заканчивая мерами по определению и установлению региональных (областных и районных) квот по приему, обустройству и интеграции прибывающих соотечественников, созданию им социально-бытовых условий по обеспечению доступа к системе социальной защиты, оказанию помощи в достижении взаимопонимания с местным сообществом и т.д.

А также предполагает обеспечение соотечественникам, прибывающим из-за границы, приоритетного права и квотирования обучения в вузах республики, предоставления учебной и иной литера-

туры, а также паритетов с государствами их постоянного проживания в предоставлении им рабочих мест, мест в вузах и т.д. Последняя мера на наш взгляд совершенно нереальна и нарушает права кыргызстанских граждан в сфере образования.

Последний приоритет заключается в формировании надлежащих условий для приема, интеграции и добровольной репатриации беженцев на родину. Меры по нему определены коротко и схематично. Это:

- приоритетное обеспечение выполнения международных обязательств Кыргызской Республикой в отношении беженцев;
- создание надлежащих условий для социально-бытового обустройства беженцев, интеграции их в местные сообщества, соблюдение их прав, свобод и интересов.

Раздел IV. «Механизмы, формы и методы реализации государственной миграционной политики» предполагает конкретные механизмы, формы и методы проведения миграционной политики.

Однако в документе прописано, что государственная миграционная политика реализуется посредством разработки соответствующих государственных программ по миграционным проблемам и смежным направлениям. Поэтому основные механизмы регулирования миграционных процессов заключаются в реализации мероприятий, предусмотренных Ком-





плексной основой развития Кыргызской Республики до 2010 года и Национальной стратегией сокращения бедности до 2005 года, то есть за механизмами реализации следует обращаться к мероприятиям других документов и программ.

Из этого текста предполагается указание конкретных механизмов, предусмотренных в указанных программах. Однако вместо них указаны такие механизмы как развитие национального рынка труда и рациональной системы расселения; повышение уровня социализации населения и распространение прогрессивных морально-нравственных ценностей, потребностей и установок, формирующих миграционные настроения, отвечающие национальным интересам и ряд других, таких же расплывчатых.

В данном разделе обозначены и некоторые более определенные механизмы. Это – совершенствование национального законодательства по обеспечению основополагающих прав, свобод и интересов мигрантов. Правда, непонятно о каких мигрантах - внешних или внутренних идет речь.

Нет четкости в Концепции в определении основных форм государственной миграционной политики, к которым разработчики относят все - и принципы, и основные направления, и меры.

Например, такие как цивилизованное вхождение в международный рынок труда, защита прав и интересов граждан Кыргызстана,

пребывающих и осуществляющих трудовую деятельность за пределами республик и разработка и реализация государственных программ, направленных на интенсификацию и пропорциональное формирование национального и региональных рынков труда; сбалансированное расселение населения республики, обеспечение координации органов исполнительной власти и местного самоуправления по всемерной поддержке хозяйственной деятельности и реабилитации социальной инфраструктуры в населенных пунктах и районах с напряженной миграционной ситуацией; разрешение наиболее актуальных проблем по формированию надлежащих предпосылок и благоприятной миграционной среды и миграционной привлекательности на всей территории республики.

Методы определены в тексте Концепции очень кратко и следующим образом: основополагающие методы, используемые в реализации миграционной политики, подразделяются на экономические, административно-правовые, социально-психологические и регулятивные.

Последним разделом в структуре Концепции представлен перечень основных понятий и терминов, используемых в Концепции.

На наш взгляд его можно было бы сократить и оставить лишь те понятия, которые непосредственно относятся к миграционным процессам и миграционной политике. В частности лишними являются такие





понятия, как - варьировать, деградировать, периферия, социокультурная среда, уровень социализации, социализация населения и др.

В июле 2013 года в рамках реализации Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, принимая во внимание предложение экспертного сообщества, Аппаратом Президента КР принято решение о создании Рабочей группы по выработке предложений по формированию современной государственной политики.

Руководителем рабочей группы является независимый эксперт Рыскулова А.М., экс-министр Министерства труда и социальной защиты. В состав рабочей группы вошли представители государ-

ственных структур (отдел социальной политики Аппарата Президента КР, Центр трудоустройства граждан Кыргызстана за рубежом при Министерстве труда, миграции и молодежи КР, Ассоциация союзов органов местного самоуправления, Федерация профсоюзов Кыргызстана) и общественных объединений (Платформа «Центральная Азия в движении», Фонд «Перспектива» и Центр защиты детей).

Результатом деятельности участников семинара является аналитическая записка в Аппарат Президента КР о предложенных ими основных принципах разработки стратегии формирования миграционной политики государства в современный период.





Глава 4. Выводы и рекомендации по миграционной политике

4.1 Выводы по регулированию политики внешней миграции и концепции миграционной политики

За два десятилетия суверенного развития в Кыргызстане сформировались политико-правовые основы миграционной политики и система институциональных механизмов ее регулирования. По отношению к временным трудовым мигрантам в республике были приняты важнейшие законодательные инициативы в области миграционной политики. Среди них особо следует выделить разработанную и принятую в апреле 2004 года Концепцию государственной миграционной политики до 2010 г., в которой были определены основные предпосылки, цель, задачи и принципы государственной миграционной политики. 13 января 2006 года был принят Закон Кыргызской Республики №4 «О внешней трудовой миграции», на основании которого было принято Постановление правительства КР от 8 сентября 2006 года №639 «Об утверждении Положения о порядке трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом».

Правительством Кыргызской Республики разрабатывается и принимается ряд программ, способствующих урегулированию миграционных процессов. Это прежде всего такие как: «Стратегия разви-

тия страны на 2007- 2011 гг.», «Национальная политика занятости Кыргызской Республики до 2010 гг.», «Программа содействия занятости населения и регулирование внешней трудовой миграции до 2020 года».⁴³

Весьма вероятно, что тенденция роста масштабов трудовой миграции из Кыргызстана сохранится не только в ближайшей, но и отдаленной перспективе. Это связано, прежде всего, со значительным снижением макроэкономических показателей, что ведет к дальнейшему ухудшению социально-экономического развития страны.

Существенным выталкивающим фактором миграции является и нарастающее отставание в уровне жизни от других стран СНГ, прежде всего от России, отсутствие ясных перспектив экономического оздоровления, нестабильная социально-политическая обстановка в республике, рост коррупции, активизация криминала, нарастающий экономический кризис и т.д. Кыргызстан все очевидней становится участником глобализирующихся изменений в мире и все более зависимым от этих процессов.

Кроме этого в среде широкой общественности ведется конструктивное обсуждение перспектив

⁴³ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 сентября 2013 года № 485





вступления Кыргызстана в Таможенный союз, путь следования которого, намеченный действующим правительством, должен в конце концов отразиться и на положении кыргызских мигрантов. В случае вступления республики в Таможенный союз, следующим шагом должно стать создание единого экономического пространства. Тогда речь пойдёт уже о едином рынке труда, единой валюте и т.д. В связи с чем встает вопрос о том, как отразится вступление в ТС на наших трудовых мигрантах.

Для республики непосредственный интерес представляет соглашение, в котором будут урегулированы вопросы по противодействию нелегальной трудовой миграции граждан из стран, не являющихся членами Таможенного союза. Соглашение определяет направления и способы взаимодействия, в частности, выявление нелегальных трудящихся мигрантов, мониторинг объёмов, совершенство механизмов высылки, выработка мер, ограничивающих въезд на территорию России, Беларуси и Казахстана.

В настоящее время миграционная политика Кыргызской Республики строго не определена и конкретно не отвечает на многие вопросы перспективного использования иностранной рабочей силы. Стратегия регулирования внешней трудовой миграции как составная часть Концепции государственной миграционной политики КР, до сих пор не принята.

Вследствие этого, на наш взгляд, миграционная политика Кыргызской Республики сегодня должна быть нацелена, прежде всего, на сокращение числа нелегально трудоустроивающихся граждан, что возможно при сбалансированной и последовательной миграционной политике, учитывающей внутренние и внешние факторы. В связи с чем поток трудовых ресурсов за рубеж должен находиться под постоянным контролем государства.

Комплексное рассмотрение процессов трудовой миграции, налаживание сотрудничества по обмену трудовыми ресурсами и выработка совместных решений со странами, привлекающими трудовые ресурсы из Кыргызстана, является одним из приоритетов работы государственных структур, позволяющий надеяться, что таким образом удастся преодолеть стихийность и обеспечить легальное и цивилизованное трудоустройство граждан, защиту прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Основу разрабатываемой концептуальной модели управления зарубежной занятостью составляет принцип сокращения нерегулируемой трудовой миграции и расширения каналов организованного трудоустройства за рубежом с соблюдением стандартизированных процедур, направленных в первую очередь на защиту прав и интересов трудовых мигрантов.

Наиболее плодотворная работа в этом направлении ведется с официальными госструктурами





Российской Федерации. Этому способствует и то, что главные потоки трудовых мигрантов носят преимущественно односторонний характер и в основном связывают страны СНГ с Россией, тогда как обратные связи и связи между другими странами Содружества ограничены.

Однако для характеристики всего комплекса проблем и принятия соответствующих решений по регулированию миграционных потоков серьезным препятствием становится недостаточность надежных статистических данных. В Кыргызстане, в силу того, что трудовая миграция носит преимущественно нелегальный характер, невозможно определить точное число внешних трудовых мигрантов. Статистические органы республики и ее миграционных партнеров не могут назвать точные объемы трудовой миграции между странами. У государственных органов управления отсутствует ясная картина масштабов, содержания проблем трудовой миграции населения. Предположительно известно, что общий объем трудовой миграции из Кыргызстана многократно превышает данные, приводимые государственными статорганами. По различным оценкам экспертов, за пределами Кыргызской Республики с целью трудовой деятельности находится более полумиллиона граждан, из них более половины – в России, 60-80 тыс. – в Казахстане, а остальные – в государствах дальнего зарубежья.

Нелегальная миграция граждан КР ведет к ряду нежелательных экономических и социальных последствий. Прежде всего – это расширение масштабов теневой экономики, снижение управляемости и повышение непредсказуемости процессов во всех сферах жизнедеятельности общества. В результате повсеместно в странах-донорах усиливается давление на рынок труда низкоквалифицированной рабочей силы. Растут потери для их бюджетов в виде неуплаты налогов.

Кроме того, нелегальная миграция оказывает дестабилизирующее воздействие на межэтнические отношения, она также способствует росту социальной напряженности в обществе. Большой приток нелегалов постепенно формирует негативный социальный фон, который препятствует пониманию в целом позитивной роли миграции в осуществлении рыночных реформ во всех принимающих странах.

Подводя итог, отметим, что вопросы управления нелегальной миграцией предполагают формирование целого комплекса правовых институтов и должны рассматриваться в более широком контексте общего миграционного законодательства. Оно должно включать в первую очередь четкую юридическую регламентацию критериев и процедур легального въезда в страну, учитывающую все разнообразие современных миграционных потоков.





В этой связи главной задачей в сфере регулирования миграционных процессов является необходимость определить контуры, основные черты модели миграционной политики государства, которая должна быть, прежде всего, основана на базе совершенствования миграционного законодательства, с учетом международного опыта. Поэтому основной проблемой для мирового сообщества становится регулирование потоков перемещающихся лиц и их трудоустройство. Накопленный к настоящему времени мировой опыт контроля в этой области актуален для республики и может подсказать эффективные инструменты регулирования процесса на всех его уровнях. При этом необходим детальный анализ опыта каждой страны мирового сообщества и отбор из него того, что может быть применено в условиях Кыргызстана с учетом изменений политической обстановки в мире.

Исходя из этого, государство располагает целым рядом инструментов для борьбы с нелегальной занятостью: в сфере экономики, налогов и политики на рынке труда. Очевидно, что трудовая миграция, не просто как процесс перераспределения рабочей силы, но и как явление, в основе которого лежит механизм рынка труда, нуждается в последовательном государственном регулировании.

В целом же надо отметить, что международный опыт борьбы с нелегальной миграцией в условиях современного демократического

государства полностью эту проблему решить не может. Но, она может быть значительно сокращена, если будет поощряться легальная трудовая миграция. Для эффективного противодействия нелегальной миграции необходимо, прежде всего, укрепить правовую базу легальной миграции, расширить возможности легального пребывания в стране-реципиенте, совместно решать вопросы по упрощению процедуры получения разрешения на работу, в то же время ужесточить политику в отношении нелегалов, нарушающих законодательство принимающей страны и создающих криминальную опасность. При расширении правовых гарантий часть мигрантов, которые сегодня предпочитают нелегальные каналы въезда и проживания в стране, перейдут на законное положение.

Между тем, на данный момент деятельность государственных ведомств КР, занимающихся миграционной политикой, недостаточно эффективна по причине частой смены ведомств, занимающихся реализацией миграционной политики государства и передачи вопросов миграции другим органам.

За годы постсоветского развития несколько раз уже менялись органы обеспечения миграционной политики. Вследствие такой «неустойчивости» была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация и профессионализм ее сотрудников.





Поэтому сейчас необходимо ускорить поиск согласованных управленческих решений, наладить систему практического взаимодействия всех механизмов управления в области миграции, без которого крайне трудно повысить уровень легитимности миграции, обеспечить достойные условия жизни мигрантов и их интеграцию в принимающие сообщества.

В связи с этим предлагаем создать в структуре Правительства КР централизованного исполнительного органа при Правительстве КР (Совета, Межведомственной или Правительственной комиссии), который будет осуществлять общее руководство всей системы институциональных механизмов, включая:

а) органы государственной власти, министерства, агентства и ведомства, правоохранительные органы и органы пограничной и таможенной службы, дипломатические представительства, местное самоуправление, международные общественные организации;

б) ЧАЗы, профсоюзы, НПО и НКО, национальные диаспоры, общественные объединения и правозащитные организации.

Образование подобного органа позволило бы создать необходимые условия и в перспективе приступить к разработке стратегии формирования новой концепции миграционной политики и формы ее реализации. Прежняя Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики

до 2010 года, принятая в 2004 году, в основном носила декларативный характер. В ней отсутствовало адресное обращение к определенным государственным и общественным структурам по решению тех или иных задач, неконкретны были задачи и меры по ее реализации. Вследствие чего исполнение данного документа на практике было неэффективным.

Анализ Концепции государственной миграционной политики Кыргызской Республики показал, что слабым местом Концепции является то, что в ней не представлена и четко не прописана вся система институциональных механизмов по регулированию миграционных процессов в республике.

Главным институциональным механизмом являются государственные органы. Деятельность государственных ведомств, занимающихся миграционной политикой недостаточно эффективна по причине частой смены ведомств занимающихся реализацией миграционной политики государства и передачи вопросов миграции другим органам. За годы постсоветского развития несколько раз уже менялись органы обеспечения миграционной политики. Вследствие такой «нестабильности» была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация и профессионализм ее сотрудников в результате частой смены кадров.

Не получил отражения в Концепции в качестве механизма





третий сектор - мигрантские, правозащитные организации, диаспоры мигрантов. А ведь без взаимодействия с ними деятельность государственных органов по защите прав трудовых мигрантов не будет достаточно действенной. Поэтому в Концепции на наш взгляд необходимо указать на конструктивное сотрудничество государства с третьим сектором.

Несмотря на то, что в Концепции указывается на средние и долгосрочный период деятельности, в ней не определяется миграционная политика страны на какую-либо временную перспективу. Данный момент о сроках реализации миграционной политики остался декларативным.

Другим значительным недостатком данной Концепции на наш взгляд является то, что она недостаточно научно обоснована. В частности разработчики не определились какого типа миграционной политики они придерживаются.

В целом данная Концепция является Документом, в котором в общем виде представлены причины интенсификации миграционных процессов, цели, задачи и приоритеты миграционной политики Кыргызской Республики в современных условиях.

Но основным недостатком данного документа является то, что основные положения Концепции носят декларативный характер. В ней нет адресного обращения к определенным государственным и общественным структурам по ре-

шению тех или иных задач. Неконкретны задачи и меры по реализации поставленных задач. Вследствие чего реализация данного Документа на практике является неэффективной.

В связи с этим, было бы целесообразным исполнительному органу при Правительстве КР вести работу не только в направлении поощрения внешней трудовой миграции населения за рубежом, но обратить внимание и приложить максимум усилий для стимулирования механизмов по привлечению средств мигрантов в развитие экономики Кыргызстана, создания условий для инвестирования средств заработанных за рубежом и устранения существующих для этого препятствий. Необходимо рассмотреть возможности использования финансовых инструментов, которые будут стимулировать мигрантов направлять свои денежные сбережения и накопления на осуществление долгосрочных проектов в КР.

Также стремиться к созданию благоприятных условий, необходимых для поощрения и стимулирования развития предпринимательства среди возвращающихся мигрантов, оказания им необходимой помощи по вкладыванию заработанных за рубежом средств в целях создания собственного бизнеса, способствуя, таким образом, формированию среднего класса из успешных трудовых мигрантов. Для этого необходимо разработать систему льгот в области налогообложения, креди-





тов, переводу финансовых средств в республику и т.д.

4.2 Рекомендации

Для решения вышеуказанных проблем предлагаются следующие рекомендации:

Жогорку Кенешу КР

1. Способствовать совершенствованию межгосударственной и внутригосударственной нормативно-правовой базы в области регулирования миграционными процессами, которая обеспечит легальную занятость и защиту прав трудовых мигрантов с учетом международного опыта.

2. Продолжать работу по унификации законодательства и повышению эффективности двусторонних соглашений, заключенных с основными странами назначения мигрантов.

3. В целях совершенствования миграционного законодательства создать межведомственную рабочую группу для разработки подзаконных актов, направленных на правовое урегулирование миграционных процессов.

Правительству КР

4. Способствовать созданию при Правительстве КР органа (Совета, Межведомственной комиссии), который будет осуществлять руководство всей системой институциональных механизмов, включая: а) органы государственной власти, министерства, агентства и ведомства, правоохранительные

органы и органы пограничной и таможенной службы, дипломатические представительства, местное самоуправление, международные общественные организации; б) ЧАЗы, профсоюзы, НПО и НКО, национальные диаспоры, общественные объединения и правозащитные организации.

Министерство труда, миграции и молодежи на сегодня такими функциями не обладает.

5. Данный орган должен будет содействовать формированию научного обоснования стратегии регулирования миграционных процессов в республике и реализации основных направлений миграционной политики на базе изучения и анализа международного опыта стран, которые успешно прошли этап становления миграционной политики.

6. В обязанности будущей проправительственной структуры может входить создание модели развития миграционных процессов с учетом особенностей социально-экономического и политического положения Кыргызской Республики.

7. Необходимо всей системе госорганов определить направления деятельности нового централизованного органа, для выработки конкретных шагов и действий по реализации поставленных им задач.

8. В рамках исполнения Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы фундаментом новой миграционной поли-





тики и одновременно стратегическим документом, задающим основы нового отношения к миграции и управления ею, должно стать принятое решение по выработке стратегии формирования концепции миграционной политики и формы ее реализации, разрабатываемой рабочей группой при Аппарате Президента КР, под руководством независимого эксперта, экс-министра труда и социальной защиты Рыскуловой А.М.

Министерству иностранных дел КР

9. Создать необходимые благоприятные условия для разработки и подписания межправительственных соглашений, обеспечивающих кыргызстанцам комплекс социальных гарантий за рубежом.

10. Оказывать содействие открытию пунктов распространения информации о проводимых мероприятиях и принятых соглашениях между государствами и законах в области трудовой миграции, в местах компактного проживания кыргызстанцев за рубежом (в странах пребывания) через дипломатические представительства (посольства, консульства) КР.

Министерствам социального развития и здравоохранения КР

11. Разработать совместно со странами-реципиентами на межгосударственном уровне систему социального и обязательного медицинского страхования трудовых мигрантов. Сформировать систему

социальной защищенности трудовых мигрантов на основе различных видов страхования и договоров, включающих необходимые социальные гарантии (в том числе сохранения рабочего места в КР, непрерывности трудового стажа, пенсионного обеспечения и пр.).

12. Инициировать поддержку кыргызских диаспор во взаимодействии с Министерством здравоохранения РФ и РК по открытию медицинских центров и частных родильных домов во всех крупных городах России и Казахстана, а также усилить заботу о детях с открытием с их помощью в отдельных населенных пунктах прививочных центров.

13. Разработать государственную программу реинтеграции трудовых мигрантов (уделяя особое внимание нуждам детей мигрантов), поощрять создание сетей психологической взаимопомощи между семьями.

14. Осуществлять тесное сотрудничество государственных органов, ведающих вопросами трудовой миграции, своевременно информировать друг друга об изменениях в миграционном законодательстве. Наладить постоянный обмен информацией о наличии в странах приема вакантных рабочих мест, условиях оплаты, жилищно-бытовых условиях, правилах пребывания и осуществления трудовой деятельности, а также обеспечить свободный доступ граждан к данной информации.





15. Формировать эффективную комплексную систему регулирования миграционных процессов за счет повышения и укрепления потенциала и статуса государственной миграционной службы, ее технической оснащенности и надлежащего научно-информационного и информационного обеспечения.

16. Инициировать перед Правительством КР вопрос о создании для трудовых мигрантов единого информационного пространства с общей базой данных о деятельности государственных органов, занимающихся проблемами миграции.

Национальному статистическому комитету КР

17. Качественно улучшить статистический учет в сфере миграции, создать центральный банк данных по автоматизированному учету граждан КР, находящихся в миграции, в том числе трудовой.

18. Образовать на базе Нацстаткомитета КР экспертный центр для создания информационной системы учета миграции и прогнозирования в целях формирования единой базы данных.

Органам местного самоуправления КР

19. Повысить роль органов местного самоуправления в области миграционной политики, как структуры, работающей с местным сообществом и оказывающей помощь в предоставлении необходи-

мой первичной информации потенциальным мигрантам о законодательстве, нормах, правах, обязанностях и др. правилах в стране пребывания.

20. На уровне органов местного самоуправления в тех айыл окмоту, где наблюдается большой поток мигрантов, выделить штатную единицу по информированию местного населения по вопросам миграционного законодательства, их правам и обязанностям; проведение консультаций, обучения и тренингов по различным социальным вопросам, а также осуществление мониторинга миграционной ситуации.

При разработке концепции:

1. Четко прописать систему институциональных механизмов по регулированию миграционных процессов в республике.
2. Отразить в качестве механизма мигрантские, правозащитные организации, диаспоры мигрантов. Ведь без взаимодействия с ними деятельность государственных органов по защите прав трудовых мигрантов не будет достаточно действенной. Поэтому в Концепции, на наш взгляд, необходимо указать на конструктивное сотрудничество государства с третьим сектором.
3. Необходимо адресное обращение к определенным государственным и общественным структурам по решению тех или иных задач и мер по реализации поставленных задач.





Институтам гражданского общества

21. Совместно с государственными органами разрабатывать механизмы защиты прав и интересов трудовых мигрантов согласно нормам международного и национального законодательства.

22. Открыть Информационно-ресурсные центры при местных НПО стран приема по распространению информации о проводимых мероприятиях и принятых соглашениях, резолюциях, законах, а также доведению своевременной информации до трудовых мигрантов об их правах и обязанностях, различных профессиональных и социальных аспектах их жизни за границей.

23. Организовать совместную работу кыргызских диаспор с диппредставительствами, посольствами и консульствами в принимающих странах для оказания мер со-

циально необходимой помощи особо нуждающимся мигрантам.

Средствам массовой информации

24. Способствовать повышению роли СМИ в урегулировании миграционных процессов путем своевременного и оперативного информирования населения:

- а. разъяснять социальные программы, повышать информационную культуру, оказывать содействие в вопросах обеспечения безопасности общества, развития интеллектуального потенциала;
- б. способствовать принятию решений через эффективную обратную связь с госорганами и СМИ.

25. Инициировать создание социального блока в целях выпуска информационных радио- и телепередач, съемок социальных роликов и социальной рекламы о жизнедеятельности трудовых мигрантов за рубежом.





Аббревиатуры

ВТО – Всемирная торговая организация
ГКМЗ – Государственный комитет миграции и занятости
ЕврАзЭс- Евроазиатское экономическое сотрудничество
ЖК КР - Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ИФЦ – Информационно- ресурсные центры
ИКЦ – Информационно-консультационные центры
КР – Кыргызская Республика
МТММ – Министерство труда, миграции и молодежи
МГЗМ - Министерство труда, занятости и миграции
Минздрав – Министерство здравоохранения
МИД - Министерство иностранных дел
МОМ – Международная организация миграции
МОТ – Международная организация труда
МПА –Межправительственная Парламентская Ассамблея
НПО –Неправительственные организации
НКО – Некоммерческие организации
Нацстаткомитет – Национальный статистический комитет
ООН – Организация объединенных наций
ПМЖ – Постоянное место жительства
РФ – Российская Федерация
СНГ – Содружество независимых государств
ТС – Таможенный Союз
СМИ – Средства массовой информации
УВКБ – Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН
ФМС РФ – Федеральная миграционная служба Российской Федерации
ЧАЗы – Частные агентства занятости





Глоссарий

Гастарбайтер (нем. *Gastarbeiter*; дословно: гость-работник) — жаргонизм, обозначающий иностранца, работающего по временному найму.

Гастарбайтеры — выходцы из более бедных в экономическом смысле стран. Таким образом, они являются дешёвой, но, как правило, неквалифицированной рабочей силой. В Европе к таким странам ранее относились Греция, Румыния, Болгария, государства бывшей Югославии (кроме Словении), Италия, Португалия, Испания, Ирландия, Польша.

Возвратная миграция — передвижение населения, обусловленное трудовой деятельностью или учебой на определенный срок (от нескольких месяцев до нескольких лет), по истечении которого мигранты возвращаются на место (страну) постоянного проживания.

Вынужденная миграция — постоянное или временное изменение места жительства по не зависящим от мигрантов причинам и, как правило, вопреки их желанию, обусловленное стихийными бедствиями, техногенными катастрофами, политическими преследованиями и нарушением прав человека.

Временные миграции — перемещения главным образом трудоспособного населения к местам временной работы и жительства на срок обычно в несколько месяцев с сохранением возможности возвращения в места постоянного жительства.

«Выталкивающие» факторы миграции — совокупность негативных социальных процессов и явлений, под влиянием которых принимаются решения о миграции.

«Притягивающие» факторы миграции — совокупность привлекательных (позитивных в субъективном восприятии) явлений и событий, под влиянием которых возникают и протекают перемещения.

Ксенофобия (от греч.— чужой + — страх) — страх или ненависть к кому-либо или чему-либо чужому, незнакомому, непривычному; восприятие чужого как непонятого, непостижимого, и поэтому опасного и враждебного. Воздвигнутая в ранг мировоззрения, может стать причиной вражды по принципу национального, религиозного или социального деления людей.

Социальная сеть (англ. *social network*) как объединение социальных позиций — социальных акторов и их связей — это основополагающее, общепринятое определение данного понятия. Социальная сеть (математически — социальный граф) состоит из группы узлов, которыми являются социальные акторы (люди или организации), и связей между ними (социальных взаимодействий) по поводу обмена ресурсами. Таким образом, в рамках социальной сети социальные акторы группируются на основе





сходства занимаемых позиций, связей и по типу ресурсов, циркулирующих между данными позициями.

Международная миграция населения – миграция населения между странами, связанная с изменением постоянного места жительства и гражданства или с пребыванием в стране въезда-выезда, имеющая долгосрочный (по рекомендации ООН для статистического учета – более 1 года), сезонный и маятниковый характер.

Миграционное поведение – вид социального поведения, включающий определенные действия и поступки, связанные с пространственным перемещением населения. Оно включает опирающуюся на миграционный опыт деятельность по подготовке перемещений и отказ от таковых, сам миграционный акт (реальное поведение), а также деятельность в процессе приживаемости.

Миграционный поток – совокупное число мигрантов (или миграций), имеющих общее районы прибытия и выбытия в течение данного отрезка времени. Это один из показателей направления миграции.

Нелегальная трудовая иммиграция – въезд граждан одной страны в другую на неопределенное время, как правило, с целью нелегального в ней трудоустройства. Может происходить легально (в качестве туристов, приглашенных и т.д.) и нелегально (с нарушением государственной границы или по поддельным документам), но и в том, и в другом случаях с последующим нелегальным трудоустройством.

Незаконные (нелегальные) мигранты – это лица, которые находятся в неопределенном положении и которые не отвечают требованиям в отношении въезда, пребывания, выезда или осуществления экономической деятельности, устанавливаемым государством, в котором находятся.

Репатриация – возвращение в страну гражданства, постоянного проживания или происхождения лиц, оказавшихся в силу различных обстоятельств на территории других государств. Обычно репатриация осуществляется на основе международных договоров.

Реэмиграция – добровольное, самостоятельное возвращение эмигрантов на родину. Часто рассматривается как синоним понятия «репатриация», что неверно, поскольку последняя может, в частности, иметь и вынужденный характер.

Реципиент — (от лат. *Recipiens* — получающий, принимающий) — физическое лицо, или юридическое лицо, или государство, получающее какой-либо платеж или доход (например, субсидию). Термин применяется, как правило, по отношению к странам, являющимся объектами иностранных капиталовложений (принимающие страны).

Реинтеграция - (лат. *re* повторное действие и *integratio* восстановление, восполнение) восстановление в гражданстве какого-либо государства лиц, ранее его имевших (и затем утративших). Смысл реинтеграции чаще



всего состоит в упрощенной процедуре. Реинтеграция может предусматриваться в специальных законах или в обычном законодательстве о гражданстве. В последнем случае она может рассматриваться как разновидность натурализации.

Реадмиссия — согласие государства на приём обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства.

Возвращение - обычно принудительное - в страну постоянного проживания лиц, не имеющих права на пребывание в какой-либо стране или утративших такое право.

Рекрутинг — найм рабочей силы через специальные агентства (обычно для работы за рубежом).

Транзитная миграция — миграция населения из одного государства в другое через промежуточную страну, которая при определенных условиях может стать местом незаконного относительно длительного проживания в ней и нелегального трудоустройства или перевалочным пунктом для нелегального въезда в третью, как правило, богатую страну.

Экстрадиция – формальная передача, обычно проводимая на основе договоров или других взаимных обязательств одним государством другому лица, обвиненного или приговоренного за нарушение, совершенное за пределами территории первого государства и под юрисдикцией другого, для суда и наказания.

Феминизация – возрастание роли и влияние женщин в обществе, в каких-либо областях жизни общества и личности.





Список таблиц

Таблица №1. Причины поиска работы в другой стране, %	33
Таблица №2. Трудоустройство мигрантов по специальности, %	36

Список рисунков

Рис. 1 Возрастные когорты мигрантов из КР	29
Рис. 2. Уровень образования мигрантов	30
Рис. 3. Частота пребывания граждан КР в миграции	31
Рис. 4. Степень долготы пребывания в миграции граждан КР	31
Рис. 5. Основные мотивы поиска работы	32
Рис.6. Цель приезда в Российскую Федерацию	33
Рис. 7. Обращение (информированность) мигрантов в случае экстренной необходимости.....	36
Рис. 8. Количественное соотношение работающих мигрантов в сфере бизнеса.....	38
Рис. 9 Оценка респондентами условий жизни в России и Кыргызстане	38
Рис. 10. Какое влияние оказала на Вас и Вашу семью работа за границей? .	40
Рис. 11. Претворение планов трудовых мигрантов в РФ.....	41
Рис. 12. Вернетесь ли Вы после трудовой миграции на родину?	42
Рис. 13. Что Вам там не нравится?	42
Рис. 14. Какие там есть перспективы?	43





Список использованных источников

1. Конституция Кыргызской Республики. Б.: Раритет Инфо. 2003.
2. Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2000 года № 61 «О внешней миграции»;
3. Закон Кыргызской Республики от 30 июля 2002 года № 133 «О внутренней миграции»;
4. Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 года № 4 «О внешней трудовой миграции».
5. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 сентября 2013 года № 485 от 09 Сентябрь 2013 г. «О Программе содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года».
6. Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года от 30 апреля 2004 года N 151.
7. Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г. //Сб. междунар. правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: МОМ, 1994.
8. Решение Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. №25 «О принятии Заявления «О десяти простых шагах навстречу простым людям» //Ведомственное приложение к Российской газете. – 12 мая 1998 г.
9. Постановление Правительства РФ «О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников» от 30 августа 2000 г. № 641 //http://www.lawmix.ru/abro.php?id=4327
10. Международные акты о правах человека: Сб. документов. М., 2000.
11. Массей Д. Синтетическая теория международной миграции //Мир в зеркале международной миграции: Научная серия: международная миграция населения: Россия и современный мир /Гл. ред. В.А. Ионцев. М., 2002. Вып. 10.
12. Алахвердиева Л., Габзалилова В. Миграция и рынок труда //Методология и методы изучения миграционных процессов. Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007.
13. Дмитриев А.В., Пядухов Г.А. Нелегальная иммиграция: риски и опасности. – М., 2007.
14. Еремин А.Г. Актуальные вопросы государственного регулирования процесса трудовой миграции в современной России //Трудовая миграция и пути преодоления нелегальной занятости. – М., 2008. -С. 51-70.





15. Зайончковская Ж., Мкртчян Н., Тюрюканова Е. Россия перед вызовами иммиграции //Постсоветские трансформации: отражение в миграциях. – М., 2009. –С. 55-61.
16. Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в Россию: как двигаться дальше. – М., 2011. –С. 10.
17. Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М.: Внешторгиздат, 2003.
18. Ионцев В.А., Алешковский И.А. Нелегальная иммиграция в общественно-политическом дискурсе в современной России //Трудовая миграция и пути преодоления нелегальной занятости: Сб. мат. XVII-XVIII Московско-берлинского семинаров по актуальным проблемам миграции. – М., 2008. – С. 35-50.
19. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1999. С.19.
20. Казмеркевич П. Миграционная политика в странах СНГ: потребности и альтернативы. Будапешт: «Открытое общество», 2011.
21. Левада Ю. «Человек советский»: четвертая волна. Рамки самоопределения // Вестник общественного мнения. 2004, №3 (71).
22. Метелев С.Е. Международная трудовая миграция и нелегальная миграция в России. М., 2006.
23. Мукомель В.И. Грани интолерантности (мигрантофобии, этнофобии) //Социс. 2005. -№ 2. –С. 56-57.
24. Рыбаковский Л.Л. Концепция демографической политики: (методологические вопросы). - М.: Экономинформ, 2002. – С. 25.
25. Рязанцев С.В., Маньшин Р.В., Письменная Е.Е. Трудовая миграция в ЕврАзЭС: легальная и незаконная //Трудовая миграция и пути преодоления нелегальной занятости: Сб. мат. XVII-XVIII Московско-берлинского семинаров по актуальным проблемам миграции. – М., 2008. -С. 97-107.
26. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. – М., 2007.
27. Садовская Е.Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. – Алматы, 2001.
28. Седлов А. Состояние и перспективы трудовой миграции в Россию из стран СНГ //Общество и экономика, №6, 2008.
29. Юдина Т.Н. Социология миграции. М., 2006. С. 126-127.
30. Жамгырчиев У. Государству необходимо уделять внимание повышению информированности граждан, выезжающих за рубеж на заработки // http://www.zpress.kg/news/news_only/6/38620/539.py.
31. Койчуев Т. К проблеме экономической безопасности Кыргызстана. Центральная Азия и Кавказ, 2 (14), 2001. - С. 172.





32. Мусабоева А. Внутренняя и внешняя миграция в Кыргызстане //Кыргызстан на современном этапе развития. Аналитические заметки. – Бишкек, 2008.
33. Омаров Н.М. Миграционные процессы в Кыргызской Республике в годы независимости: итоги десятилетия. – Бишкек, 2001.
34. Тынаев Н. Анализ нарушений прав трудовых мигрантов в Российской Федерации и Кыргызской Республике // Кыргызстан на современном этапе развития. Аналитические заметки. – Бишкек, 2008. – С. 124-125.
35. Шаболотов Т.Т. Внешняя трудовая миграция в Кыргызской Республике в контексте мирового миграционного процесса. – Бишкек, 2007.
36. Фирсова Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации (на материалах СНГ). – Бишкек, КРСУ, 2010.
37. Эргешбаев У.Ж. Проблемы внешней трудовой миграции населения стран Центральной Азии //Вестник КРСУ. -Т. 9, №2, 2009.
38. Эргешбаев У.Ж. Миграционные процессы в Кыргызстане и их социально-экономические последствия. – Ош: ОшГУ, 2009.
39. Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. – Бишкек, 2001.
40. Элебаева А. Б. Миграционные процессы и права трудовых мигрантов //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2009 год. – Бишкек, 2010.
41. Информация о Соглашении и сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией // Миграция. -1998. -№ 3-4.
42. Состояние и совершенствование миграционной политики Содружества Независимых Государств // <http://www/cis.minsk.by/main.aspx?uid=6632>.
43. Рост трудовой миграции из Кыргызстана сохранится в ближайшие пять лет // <http://www.ruvek.ru/?module=articles&action=view&id=5626>.
44. Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: Причины, последствия, перспективы /Под ред. Г. Витковской. Науч. докл. Моск. центра Карнеги. Вып. 2. - М., 1996.
45. Проблемы внешних и внутренних миграционных процессов в Кыргызстане //Отчет социологического исследования проекта «Трудовой мигрант» Коалиции «Шаркет». – Бишкек, 2006.
46. Денисенко Е. Пасьянс для мигранта //Вечерний Бишкек, №196, от 09.12.2011.
47. Денисенко Д. Таможенное влечение //Вечерний Бишкек, № 65, от 4 мая 2012 года.
48. Официальный сайт МТЗ и МКР – Труд – быть, а миграции остаться в системе труда //<http://www.mz.kg/news/view/id/512>
49. Демографический ежегодник Кыргызской Республики //Национальный статистический комитет КР. – Бишкек, 2011.





50. Интернет-портал СНГ. Миграционная ситуация в Кыргызской Республике
//<http://www.e-cis.info/page.php?id=19704>
51. Мигрант всегда прав_Если уважает закон! - Сайт Русского Союза в Киргизии. mht//<http://polit.kg/print/1/58>
52. В КР утверждена программа по регулированию миграционных процессов на 2007- 2010 годы //tazar.kg/news.php?i=6217
53. Миграционная политика на муниципальном уровне
//www.foconsult.ru/catalog/main1/prod.php?rc=1226042816@pc
54. Незаконная миграция в СНГ: Проблемы, пути решения (информ-й материал) // <http://www/cis.minsk.by/main.aspx?uid=13734>.





Национальный институт
стратегических исследований
Кыргызской Республики

**«Вопросы разработки Концепции
миграционной политики КР**

Эксперты: Элебаева Айнур,
Мамырканов Максат

2013

1

Цель исследования

- Выработка аналитических оснований для принятия управленческих решений и разработки программных документов в области внешней миграции
- Выработка рекомендаций государственным и негосударственным органам по совершенствованию государственной миграционной политики

2

Задачи

- Определить контуры, основные черты модели миграционной политики государства.
- Проанализировать миграционную политику КР
- Провести оценку концепции миграционной политики с предложениями по ее усовершенствованию и разработке новой концепции.
- Институциональный анализ системы управления миграционными процессами

3

Причины миграции

- **Политические** факторы (распад СССР, Ошский межэтнический конфликт 1990 года)
- **Экономические** (дезинтеграция союзных связей производственной кооперации, сокращение объемов промышленного производства)
- **Социальные** (поиск сфер приложения труда, увеличения реальных доходов, улучшение условий жизни.
- **Психологические** (неуверенность в завтрашнем дне и перспективах, т.е. неопределенность жизненно важных предпосылок как для себя, так и для детей, нестабильность этнополитической ситуации, процесс замыкания и изоляции государств СНГ.)

4

Этапы миграции

- 1 этап. 1991-1992 гг. Выезд некоренного русскоязычного населения республики преимущественно на постоянное жительство в страны дальнего и ближнего зарубежья,
- 2 этап. 1993-1994 гг. начинают выезжать кыргызы и представители других национальностей республики в страны СНГ (преимущественно в РФ и РК) в поисках работы.
- 3 этап. с 2000гг. внешняя трудовая миграция кыргызов принимает массовый характер

5

Государственные органы, занимающиеся регулированием миграции

- 1993г. Управление по миграции населения при Министерстве труда и социальной защиты КР
- 1999 год Государственное агентство по миграции и демографии при Правительстве КР
- 2001-2005гг. Департамент миграционной службы при МИДе
- 2005-2009гг. Государственный комитет миграции и занятости, впоследствии преобразованный в Управление миграции Министерства труда и занятости
- 2010 г. Министерство миграции, труда и молодежи, МИД

6

Система институциональных механизмов

- Госорганы КР (Министерство труда, миграции и молодежи и МИД)
- Международные организации (МОТ, МОМ, ООН и др)
- Совет руководителей миграционных органов государств-участников СНГ.
- Двусторонние (РФ и КР) рабочие группы по миграции
- Межправительственная кыргызско-российская комиссия
- Неправительственные, некоммерческие, общественные организации по защите прав мигрантов в КР и РФ
- Общественные объединения мигрантов

7

Анализ государственной миграционной политики

- В постсоветский период сформированы **основы институционального оформления** миграционной политики, ее сопровождения, разграничение функций исполнительной власти, налаживание межведомственного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и общественных объединений мигрантов, однако настоящая государственная миграционная политика Кыргызской Республики не полностью отвечает современным требованиям.

8

Анализ концепции миграционной политики

- Основным недостатком является декларативный характер основных положений.
- Нет адресного обращения к определенным государственным и общественным структурам по решению тех или иных задач.
- Неконкретны задачи и меры по реализации поставленных задач.
- Вследствие чего реализация данного Документа на практике является неэффективной.

9

Проблемы

- Нет научного обоснования с точки зрения миграционных теорий, отражающих общие закономерности и позволяющих учитывать социально-экономические факторы территориального перемещения людей
- Нет системы мер направленных на предотвращение или сокращение миграции. То есть превентивную миграционную политику.
- Нет научного обоснования стратегии регулирования миграции на базе анализа международного опыта стран, успешно прошедших этот этап.
- Не отражена долгосрочная стратегия и программа реализации в реальный источник стимулирования социально-экономического развития страны и повышений уровня жизни населения.
- Не заложены стимулирующие механизмы по привлечению средств мигрантов в экономику – для осуществления долгосрочных проектов, в создание собственного бизнеса, способствуя формированию среднего класса
- Не определен допустимый предел, за которым миграция будет угрозой безопасности страны.

10

Анализ результатов социологического исследования внешней трудовой миграции в России

11

Цели и задачи исследования

Цель исследования - выявление закономерностей и масштабов внешней трудовой миграции в Кыргызстане, ее особенностей, тенденций, мотивации и социально-экономических последствий.

Задачи исследования:

- выявление удовлетворенности качеством жизни и условиями труда;
- оценка степени защищенности мигрантов;
- выявление перспектив миграционной активности.

Анкетный опрос - 860 человек, проводился во всех регионах Кыргызской Республики и в городах Москва, Бишкек, Ош, преимущественно в домах и квартирах трудовых мигрантов, на железнодорожных вокзалах, аэропорту, рынках, дворах жилых домов, а также по скайпу в Интернете.

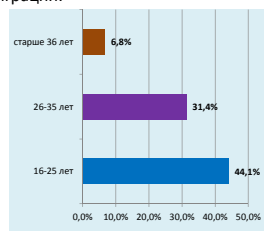
12

Качественный состав трудовых мигрантов

Миграционная активность за последние годы не претерпела особых изменений. Внешняя трудовая миграция имеет тенденцию к омоложению его участников (в возрастной группе от 16-25 лет - 44,1%, в возрасте 26-35 лет – 31,4% и от 46 и выше лет – 6,8%).

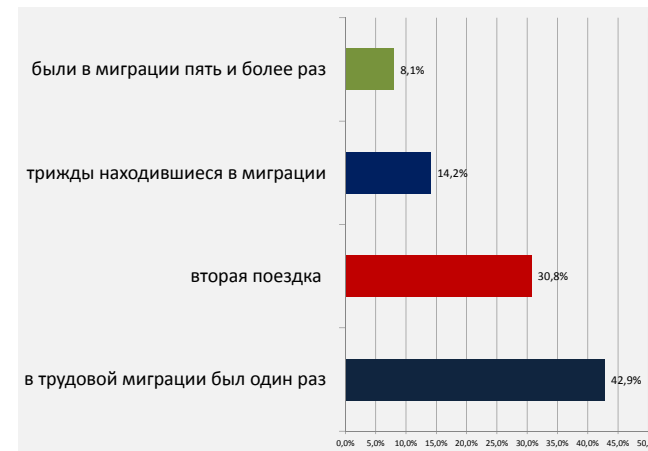
Опрос трудовых мигрантов показал неравномерность половозрастной структуры различных категорий. Преобладают лица в возрастной группе от 16-25 лет, что говорит об омоложении внешней трудовой миграции.

Большинство молодых трудовых мигрантов со средним образованием не имеет специальности и профессии



13

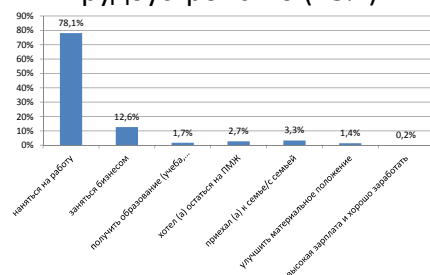
МИГРАЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ



14

Цели мигрантов

- Основополагающая цель поездок граждан КР в РФ – трудоустройство (78%).



15

Причины отъезда мигрантов Что заставило вас искать работу в другой стране?



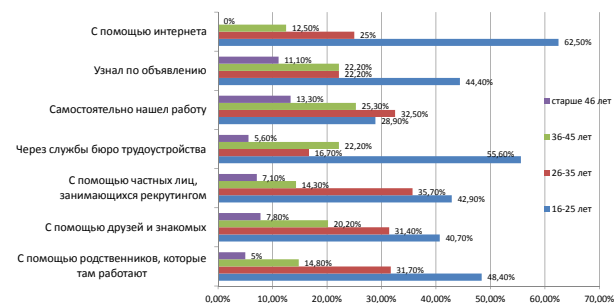
16

Приложение. Презентация исследования

Трудоустройство мигрантов

Как Вы смогли (с чьей помощью) трудоустроиться на месте пребывания?

- Основная часть трудовых мигрантов трудоустраивается самостоятельно или через социальные сети мигрантов – 82,8%. Только 3,7% респондентов нашли работу через службы бюро трудоустройства и частных лиц, занимающихся рекрутингом.



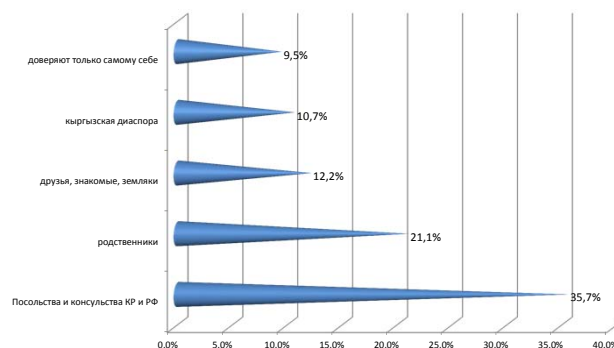
17

ПОРЯДОК ПРЕБЫВАНИЯ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ за ГРАНИЦЕЙ

- Большинство респондентов (38,2%) не оформляют никаких документов, в особенности это молодежь (38,8%). Еще 17,7% рассчитывали оформить все по месту прибытия.
- Зарегистрированные трудовые мигранты хорошо осведомлены о сроках и порядке регистрации (88,2%), ориентируются в нахождении учреждений, которые осуществляют регистрацию (80,5%).
- Большинство мигрантов (75,9%) имеет временную регистрацию, 10,4% обладает постоянной регистрацией и только 13,4% живут и трудятся в России без всякой регистрации.
- Однако значительно возросло количество легально трудоустроенных граждан КР. 34,1% респондентов заключили договор с работодателем и 9,6% заключили договор через службу трудоустройства.

18

На чью помощь в целом Вы можете рассчитывать (ориентироваться), в случае возникших обстоятельств?



19

Структура трудовой занятости

- В России трудовые мигранты работают в основном не по специальности (83,6%).
- Преимущественно они работают в строительстве (25,8%), торговле (22,1%), сфере услуг (12,4%) и общепите (9%). Меньше задействовано в частных домохозяйствах (4,6%) и промышленности (3,9%). Постепенно больше их становится в швейном производстве (7,7%) и в сфере транспорта и связи (6,2%).
- На высококвалифицированных специальностях трудится только 1,3% - в финансовом секторе и 1% - в сфере здравоохранения и столько же в образовании.
- Бизнесом и предпринимательством охвачено лишь 4%.
- Трудовым мигрантам приходится работать часто в сложных, тяжелых условиях. Преобладающие проблемы/риски: неблагоустроенное рабочее место (30%), работа под открытым небом в любую погоду (26,4%), работа в выходные и праздничные дни (26,9%), работа в антисанитарных условиях (25%). У 13,5% респондентов отсутствуют на работе элементарные санитарные удобства (водопроводная вода, туалет).
- Местные СМИ и радикально настроенная общественность при поддержке органов власти создают негативный фон по отношению к мигрантам.
- 40% мигрантов отметили все вышеперечисленные риски, 36,8% - половину из них.

20

УСЛОВИЯ ЖИЗНИ, ДОХОДЫ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ и ИХ СЕМЕЙ

Жилищная проблема

60,7% снимают квартиры в многоквартирных домах. 16,4% проживает в коммунальных квартирах, 10,7% живут в общежитии и 8,9% в частных домах.

Трудовые мигранты селятся с родственниками, друзьями, знакомыми и земляками – 70,3%. Только 18,7% - с женой (мужем), 9,4% жили одни.

Доходы

- Для 35,6% респондентов основным источником дохода для своего домохозяйства является работа на выезде, в т.ч. в торговле.
- Остальным 28,3% основной доход приносит работа на частных предприятиях, фирмах и т.д. 20,4% получают все в своем домохозяйстве (ферма, крестьянское хозяйство). 11,5% имеют собственное дело и столько же работают на предприятиях (государственных или арендных).
- Половина трудовых мигрантов (49%) оценили свои заработки в целом как невысокие, 9,8 – как высокие.
- 91,7% отправляли переводами домой заработанные средства

21

ПОСЛЕДСТВИЯ МИГРАЦИИ

Положительные

- У более половины респондентов (54,6%) планы оправдались частично, у 23% они скорее оправдались и еще у 7,8% оправдались полностью. Лишь у 13,5% планы не оправдались.
- 60% улучшили материальное положение семьи.
- Получили постоянную работу – 30%; удовлетворены работой и жизнью в стране пребывания - 23,5%; удовлетворены заработной платой - 18,1%.

Негативные

- Ухудшение и потеря здоровья - 24,7%, осложнение семейных отношений - 5,9%.
- Тяжелый климат - 33,2%; высокие расходы на жизнь - 21,7%; проблемы с жильем - 10,5%; плохая экологическая ситуация - 6,5%.

22

ПЕРСПЕКТИВЫ

1. Большинство трудовых мигрантов обязательно вернутся на родину – 89,6%.
2. Вернутся на родину в случае межэтнических столкновений – 36%, угроза для жизни 12,7%; уедут из России в случае ухудшения экономического положения - 8,3%.

23

Рекомендации по миграционной политике

24

Рекомендации Правительству КР

На государственном уровне не выработана целостная программа мер, направленная на комплексное решение проблем трудовой миграции и эффективное противодействие ее незаконной составляющей. В связи с чем:

- Создать в структуре Правительства КР централизованный орган, способный осуществлять руководство всей системы институциональных механизмов, включая органы государственной и муниципальной власти, международных общественных организаций, а также институтов гражданского общества, частных агентств и национальных диаспор.
- Функции:
 - - научно обосновывать стратегии регулирования миграционных процессов в республике;
 - - анализировать международный опыт стран, успешно прошедших этап становления миграционной политики;
 - - создать модель развития миграционных процессов с учетом особенностей социально-экономического и политического положения Кыргызской Республики;
 - - формировать научный подход для прогнозирования миграционных изменений и выработки рекомендаций;
 - - обосновать новую государственную миграционную политику.

25

Рекомендации

Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

- Совершенствовать межгосударственную и внутригосударственную нормативно-правовые базы по формированию государственной политики, обеспечивающей легальную занятость и защиту прав вынужденных и трудовых мигрантов с учетом международного опыта.
- Ужесточение административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности лиц, способствующих транспортировке нелегальных мигрантов.

26

Рекомендации

Министерству иностранных дел КР

- Принять меры по противодействию нелегальной миграции, недопущению незаконного вывоза, ввоза и торговли людьми.

Министерствам социального развития и здравоохранения КР

- Разработать совместно со странами-реципиентами на межгосударственном уровне систему социального и обязательного медицинского страхования трудовых мигрантов.
- При поддержке местных властей и кыргызской диаспоры способствовать открытию медицинских центров, частных родильных домов и прививочных центров, усилить заботу и о детях,
- Обеспечить доступ женщин-мигрантов к гинекологической и акушерской помощи на правах, равных с гражданами страны приема.

Министерству труда, миграции и молодежи КР

- Информировать государственные органы об изменениях в миграционном законодательстве, обмене информацией о наличии в странах приема вакантных рабочих мест, условиях оплаты, жилищно-бытовых условиях, правилах пребывания и осуществления трудовой деятельности, а также обеспечить свободный доступ граждан к ней.
- Укреплять сети социальной защиты, решение социально-экономических проблем трудовых мигрантов на местах с целью предотвращения их неконтролируемого перемещения в республике и за ее пределами.
- Добиваться обеспечения равных условий оплаты труда трудовым мигрантам из КР, контролировать через институты гражданского общества, а также Посольства и консульства КР в странах-реципиентах, выполнение работодателями условий и норм труда, имеющих пенсионных и социальных гарантий.

27

Рекомендации

Министерству образования КР

- Модернизация профессиональных училищ, разработка новых учебных программ и отраслевых механизмов оценки квалификации и сертификации, повышение уровня подготовки преподавательского состава, инвестиции в перестройку инфраструктуры систем профессионально-технического образования
- Обеспечить беспрепятственный доступ к школьному образованию для детей мигрантов на тех же условиях, которые имеют дети граждан принимающих стран.
- Содействовать обеспечению детям трудящихся-мигрантов доступа к базовым образовательным услугам на базе межгосударственных соглашений

Национальному банку и Министерству финансов КР

- Стимулировать механизмы по привлечению средств мигрантов в развитие экономики Кыргызстана.
- Способствовать развитию предпринимательства среди возвращающихся мигрантов и оказанию помощи по вкладыванию заработанных за рубежом средств в создание собственного бизнеса. Разработать систему льгот в области налогообложения, кредитов,
- Стимулировать вывод из теневой среды денежных средств, заработанных трудовыми мигрантами путем создания разветвленной сети доступных пунктов денежных переводов.

Национальному статистическому комитету КР

- Разработка системы статистического учета различных категорий мигрантов, выбывающих из страны-приема.
- Качественное улучшение статистического учета в сфере миграции, создание центрального банка данных по автоматизированному учету граждан КР, находящихся в миграции, в том числе трудовой.

28

Рекомендации

Институтам гражданского общества

- Разрабатывать механизмы защиты прав и интересов трудовых мигрантов согласно нормам международного и национального законодательства.
- Осуществить вовлечение местных НПО в принятии и реализации государственных решений в области миграционной политики.
- Проводить информационно-разъяснительную работу через неформальных лидеров среди мигрантских групп о нормативно-правовых актах, регулирующих их положение в странах проживания.
- Открыть Информационно-ресурсные центры при местных НПО стран приема по распространению информации о проводимых мероприятиях и принятых соглашениях, резолюциях, законах.
- Создать правовую базу интеграционных программ, обратив приоритетное внимание на интеграцию детей и семей мигрантов с детьми.
- Организовать совместную работу с кыргызскими диаспорами во взаимодействии с диппредставительствами, Посольствами и консульствами в принимающих странах для оказания необходимой помощи особо нуждающейся группе мигрантов.

29

Благодарим за внимание

30