

К ВОПРОСУ АКТУАЛЬНОСТИ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИТУАЦИИ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Миграция в той или иной степени охватывает большинство стран современного мира, оказывая значительное влияние на происходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Хотя миграция населения – это явление естественное, существующее со времени возникновения человеческого общества, и, значит, определяемое универсальной закономерностью функционирования и развития социума, тем не менее, каждая эпоха характеризуется собственной миграционной спецификой. Современная массовая миграция, приобретая глобальный характер, является носителем невиданного до сих пор противоречия между переселенцами и постоянными жителями принимающих стран, которые, так или иначе, отражаются на межнациональных отношениях.

Не менее конфликтогенна и внутренняя миграция, она всегда чревата кризисами даже в тех случаях, когда частично регулируется.

Внутренняя миграция наблюдается повсеместно, она провоцирует конфликты во многих регионах – как в промышленно развитых, так и развивающихся странах. Для населения принимающих регионов этот тип миграции представляется двойственным процессом, где выгоды и издержки находятся в некотором равновесии. Поэтому при формировании миграционно-правовой политики государства необходимо учитывать региональные интересы.

В современном Кыргызстане все чаще внешние миграционные процессы связываются с ростом незаконной и неконтролируемой миграции населения, из-за которой в отдельных регионах и в крупных городах создалась крайне сложная демографическая, социально-политическая и криминогенная обстановка. По мнению ряда ученых, неконтролируемая миграция является важной причиной возможного перехода внешних миграционных процессов в угрозу национальной безопасности страны, поскольку отсутствует надлежащая нормативно-правовая база для управления данным социальным явлением, существуют пробелы в миграционном законодательстве, касающиеся государственного управления миграцией с учетом опыта зарубежных стран, институционализация норм миграционного права в регионах сопровождается серьезными противоречиями, имеющими не только юридическую подоплеку.

В силу объективных причин, обусловленных, главным образом, устройством советской административно-командной системы, закрытыми границами СССР, коммунистической идеологией, проблемы миграции, особенно в юридическом плане, фактически не рассматривались. В постсоветском Кыргызстане данной теме уделяется серьезное исследовательское внимание: как методологическому анализу проблемы (определение миграции, классификация ее форм и типов), так и способам реализации кыргызской правовой политики в сфере миграции.

Изучение феномена миграции в российской юридической науке в его различных измерениях и предметных основаниях представлено в работах В.Б. Аверьянова, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, М.Г. Арутюнова, М.М. Бабаева, З.А. Багищаева, Д.Н. Бахраха, И. Валлерстайна, Г.С. Витковской, М.И. Еропкина, А.Н. Жеребцова, Ж.А. Зайончковской, У.Изарда, В. Иноземцева, Т.И. Заславской, А. Золберга, В.А. Ионцева, А.А. Кауфмана, Ю.М. Козлова, А.А. Контарева, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, Э. Ли, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, В.М. Моисеенко, В.И. Мукомеля, В.М. Мишурова, Н.П. Огановского, В.И. Переведенцева, В.В. Покшишевского, Л.Л. Попова, Р. Равенштейна, Т.М. Регента, В. Ройтера, А. Ротфельда, Л.Л. Рыбаковского, А. Санина, Л. Свечникова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Тоцкого, В.А. Туманова, Л.Л. Хоперской, А.У. Хомра, О.С. Чудиновских, Ф. Фукуямы, Т. Юдина, СБ. Ягодина и других.

Особое значение приобретает проблема миграции и национальной безопасности, а также административно-правового регулирования миграционных процессов на региональном уровне, которые не подвергались самостоятельному исследованию.

Таким образом, современное состояние и тенденции развития миграционных процессов нуждаются в дальнейшем обстоятельном научном осмыслении. За последнее время существенно изменились и функции государственных органов в сфере регулирования и контроля миграции.

Целью настоящей статьи является правовой анализ современной кыргызской миграционной политики в контексте законодательного обеспечения.

В соответствии с обозначенной целью автор намерен решить следующие задачи:

- определить правовой категориальный ряд, раскрывающий содержание внешней миграции;
- проанализировать современную правовую динамику внешней миграции с учетом мирового опыта ее урегулирования;
- выявить особенности кыргызской миграционно-правовой политики;
- критически оценить влияние миграционных процессов на межнациональные отношения и региональную безопасность в реформируемом Кыргызстане;
- обосновать законодательные приоритеты внешней миграционной политики Кыргызской Республики.

Современная кыргызская миграционная ситуация характеризуется следующими основными особенностями: уменьшением регистрируемого миграционного прироста населения Кыргызстана, снижением компенсирующей роли миграционного притока в сокращении демографического потенциала страны; сокращением объемов и интенсивности безвозвратной миграции; устойчивым миграционным оттоком населения из южных регионов страны; односторонней направленностью миграционных потоков в миграционном обмене с бывшими союзными республиками и постепенным замещением под воздействием рынков труда и демографического дисбаланса вынужденной миграции и экономической; активизацией временных трудовых миграций из СНГ. Уменьшением потоков эмиграции на постоянное место жительства; расширением масштабов незарегистрированных миграционных потоков, различных форм незаконной миграции, требующих адекватного государственно-правового регулирования.

Кыргызская миграционная правовая политика представляет собой согласованную и целенаправленную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, направленную на реализацию комплекса политических, юридических, экономических, социальных, культурно-просветительных, информационных мероприятий, обеспечивающих эффективное регулирование миграционных процессов. Процесс формирования законодательства в области миграции в Кыргызстане включает в себя две тенденции: с одной стороны, отечественная правовая система активно адаптирует международные стандарты государственно-правового регулирования отношений в сфере миграции, с другой – происходит регионализация прав мигрантов на основе принятия локальных нормативно-правовых актов.

Среди важнейших направлений законодательства в области внешней миграции в Кыргызской Республике являются следующие: правовая защита национальных интересов Кыргызстана как единого государства; учет региональных запросов и интересов при формировании концептуально-правовых ориентиров миграционного законодательства; законодательное обеспечение благоприятного этнополитического (межнационального) и миграционного фона, как в регионах, так и в целом государстве; юридическое урегулирование конфликтов между мигрантами и местным населением в контексте аккультурации и адаптации миграционных потоков, способствующие учету государственных и региональных интересов при правовом обеспечении национальной безопасности Кыргызской Республики.

Наиболее предпочтительной формой государственно-правового регулирования миграции выступает программа «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года», которая отличается учреждающим характером и адресностью, системностью и комплексностью; ресурсной, организационной и правовой обеспеченностью; отлаженным финансовым механизмом действия законодательной поддержкой.

Базисной правовой основой современной кыргызской миграционной политики становится концепция прав и свобод человека, которая закреплена в Конституции Кыргызской Республики в главе 2.

Вместе с тем, правовое обеспечение региональных интересов в миграционной политике Кыргызской Республики не должно нарушать права и свободы мигрантов, институционализированные международным законодательством. В целях защиты их прав и свобод недопущения в этой сфере нарушений законодательства необходимо жесткое отстаивание приоритета законов в области прав и свобод, человека; судебное определение спорных вопросов, связанных с регулированием миграционных процессов.

Однако следует заметить, одним из важнейших компонентов современных внешних миграционных процессов является перемещение трудовых ресурсов. Трудовая миграция - это процесс передвижения определенной категории людей, которые в поисках более высокого заработка и лучших условий жизни покидают места своего постоянного или временного проживания на определенное время или навсегда и выезжают в другие районы, города, страны. Для классификации данного миграционного потока, нужно определить, что рассматриваемый тип миграции населения носит ярко выраженный экономический характер, в отличие от недобровольно-перемещенных лиц, транзитных мигрантов или беженцев.

В межгосударственной внешней миграции чрезмерная эмиграция из стран Центрально азиатского региона привела к снижению интеллектуального, научного, творческого и экономического потенциала. В рыночной экономике его восполнение сопряжено с огромными дополнительными затратами, как со стороны государства, так и со стороны населения, которое в своём большинстве отличается низкой платежеспособностью.

В связи с этим разрабатываются разного рода программные направления государственной поддержки и поощрения тех секторов экономики, сфер деятельности и хозяйствующих объектов, которые требуют и предполагают концентрацию высокоинтеллектуальной и высококвалифицированной элиты. Данное требование должно распространяться как в целом по стране, так, и, прежде всего на периферию.

Пребывание значительного трудового потенциала за границей, преимущественно нелегально осуществляющими трудовую деятельность, и, следовательно, не обеспеченного надлежащими правовыми основаниями, вызывает закономерную обеспокоенность стран их пребывания. Они наносят ощутимый экономический урон и таят в себе потенциальную социальную напряжённость, в том числе и межнациональную (этническую). Ещё в большей мере незаконное пребывание соотечественников за рубежом влечёт за собой их экономическую, социальную и правовую уязвимость и незащищенность, простирающуюся не только на страны пребывания, но в значительной степени по пути их следования. В этом отношении нарицательный имидж и законное возмущение трудовых мигрантов и челноков приобрели все без исключения фискальные и правоохранительные органы, которые посредством необоснованных поборов по пути следования на своей территории, обеспечили себе существенный и не поддающийся контролю дополнительный источник незаконных доходов.

Как показывает опыт, организованное трудоустройство граждан Кыргызстана за границей, поскольку международный рынок труда испытывает наибольшую конкуренцию, сталкивается с многочисленными проблемами. На государственном уровне ещё не сложилась и не ведётся система изыскания работодателей за рубежом. Поэтому данную вакантную деятельность реализуют многочисленные сомнительные фирмы-посредники в республиках Средней Азии. Они, смыкаясь с зарубежными мошенниками и мафиозными структурами, в своём большинстве, преследуют корыстные цели и извлекают значительные незаконные прибыли. На этой основе бурно развивается коррупция и теневая экономика.

Указанные факторы и условия, способствуют и предопределяют нарастание и усиление неблагоприятных и нежелательных тенденций современной миграции населения, которая представляет прямую угрозу национальной безопасности. Поэтому для предотвращения негативных последствий в сложившейся и обостряющейся миграционной ситуации в Кыргызстане наиболее актуальна разработка новых подходов, их инструментария и механизмов реализации, в наибольшей степени соответствующих государственным интересам, потребностям общества и международным договорно-правовым отношениям.

Таким образом, недостаточная исследованность процесса трудовой миграции и неурегулированность данного процесса правовыми нормами создает проблемы, как для самих трудовых мигрантов, так и для принимающих их стран.

Миграционные потоки на сегодня вызваны, в первую очередь, экономическими факторами и трудовая миграция является ядром миграционных потоков.

Многие трудовые мигранты – это люди, не имеющие места работы на Родине (безработные), либо занятые на низкооплачиваемой работе – учителя, врачи, продавцы, люди со строительными специальностями и др.

Характерно, что среди обследованных трудовых мигрантов доминируют лица, впервые выезжающие на работу. И время их пребывания не превышает одного года. При этом в обследуемых городах лидером по трудовым мигрантам, приезжающим первый раз является Москва (почти двукратный перевес). Самым стабильным городом выступает Екатеринбург (почти половина опрошенных приезжает в третий и более раз). Среди государств самые «опытные» трудовые мигранты в Кыргызстане – почти треть выезжает третий и более раз.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года и от 23 октября 2007 года №157. -Бишкек, 2007.
2. Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года. Программа Бишкек, 2006.
3. Алексеев Г.Е. Перспективы формирования миграционной политики России на региональном уровне//Миграционная политика в XXI веке: Материалы международной научно-практической конференции. -Ростов-на-Дону, 2004.
4. Ким В.Л. и др. Трудовая миграция граждан среднеазиатских стран в Российскую Федерацию (проблемы и перспективы). - Бишкек, 2004.