

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Рассматриваются особенности сотрудничества международных организаций по выработке миграционной политики в Кыргызской Республике. Анализируются деятельность международных организаций и ответственных лиц по управлению миграционными потоками и их правовое регулирование, а также миграционная политика Кыргызской Республики по совершенствованию законодательной базы в сфере миграции, защиты прав граждан, работающих за рубежом, и упорядочение привлечения рабочей силы, предотвращение и пресечение случаев незаконного вывоза и торговли людьми в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: Кыргызская Республика; миграция; УК КР.

В настоящее время значительное число учреждений и организаций, прежде всего ООН, а также региональных группировок занимаются проблемами, связанными с миграцией населения и трудовых ресурсов. Комиссия ООН по народонаселению располагает соответствующим фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения. Деятельность Международной организации труда (МОТ) в качестве одной из целей предусматривает регулирование миграции населения. Ряд международных договоров, принятых ВОЗ, содержит специальные нормы, которые касаются физического состояния трудящихся-мигрантов.

В конвенциях ЮНЕСКО имеются положения, касающиеся трудящихся-мигрантов и членов их семей. Возрастает роль Международной организации по миграции (МОМ), целью которой является обеспечение упорядоченной и плановой международной миграции, ее организация, обмен опытом и информацией по указанным вопросам [1. С. 155]. Со всеми этими органами сотрудничает и Кыргызстан, являясь членом ООН и других международных организаций.

Кыргызская Республика (далее КР) сотрудничает с Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и другими организациями по делам беженцев, выступающими от имени УВКБ ООН, и оказывает им содействие в выполнении обязанностей за соблюдением и применением международных актов, касающихся беженцев.

Основная нагрузка ложится на Министерство иностранных дел, которая ведет непосредственную работу через представительства КР за рубежом [2].

В этом плане роль посольства и консульской службы в вопросах миграции населения очень значительна. Они играют большую роль в защите прав и интересов кыргызских граждан за рубежом в процессе трудовой и иной деятельности. Правительственная поддержка в странах назначения осуществляется через атташе по вопросам труда. Назначение атташе регулируется ст. 7–11 Венской конвенции 1961 г. о дипломатических отношениях. Атташе, являясь представителями своих департаментов или министерств, работают в качестве дипломатов под управлением главы миссии. Согласно Венской конвенции атташе и их семьи пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом.

Атташе по вопросам труда является членом дипломатической миссии, назначается министерством или департаментом труда и отвечает за установление

отношений в области труда между его страной и страной проживания. В обязанности атташе по вопросам труда входят:

- защита зарубежных рабочих, находящихся под юрисдикцией его дипломатической миссии;
- принятие мер по исследованию и определению возможностей трудоустройства;
- поддержка разработки политики в области труда;
- содействие установлению хороших отношений в области труда со страной проживания.

Глава миссии несет общую ответственность за развитие уже налаженных отношений, а консульская служба отвечает за защиту своих граждан в стране проживания. Атташе по вопросам труда обладает полномочиями, которые за счет сотрудничества с другими сотрудниками консульства и дипломатами позволяют защищать граждан в области занятости в рамках юрисдикции дипломатической миссии.

Первоочередной задачей атташе по вопросам труда является защита трудовых и личных прав мигранта, включая:

- поддержку его прав и достоинства как личности и как работника;
- обеспечение гарантии того, что он не подвергается эксплуатации и дискриминации;
- предоставление поддержки по всем вопросам, касающимся его контракта или занятости;
- удостоверение, что сроки и условия контракта по трудоустройству работника соответствуют законам и правилам страны проживания, а контракт является законным и справедливым;
- поддержку трудящимся-мигрантам в получении полагающихся им выплат или пособий независимо от того, должны ли они быть выплачены работодателем, вербовщиком, агентством занятости или правительством страны проживания из средств, предназначенных для этой цели;
- обеспечение защиты недокументированных мигрантов – жертв торговли людьми или незаконного вывоза – и упрощение их репатриации;
- обеспечение защиты прав и благосостояния трудящихся мигрантов-женщин, внимание к их нуждам и защита их от правонарушений и эксплуатации сексуального характера;
- предоставление консультации или информации трудовым мигрантам для решения проблем, связанных с их трудоустройством, или в случаях, когда эти проблемы отражаются на их работе.

Атташе по вопросам труда служит агентом не только для защиты прав трудящихся-мигрантов, но и по поиску и развитию эффективных возможностей занятости для соотечественников.

Задачи атташе в этой области следующие:

- постоянное проведение исследований тенденций рынка труда в рамках его обязанностей;
- сбор и анализ информации о ситуации в сфере занятости и других сопутствующих факторов;
- непрерывная организация тренингов или курсов повышения квалификации для членов сообщества трудящихся-мигрантов, которые входят в рамки его обязанностей;
- удостоверение специальной доверенности, подписанной работодателями принимающей страны, в которой утверждается, что их компании существуют и функционируют в стране на законных основаниях и др. [3].

Миссия МОМ КР, хотя она и не является членом системы ООН, принимает участие в заседаниях представителей агентств ООН в Кыргызстане, в работе тематических групп, в конференциях и других мероприятиях, проводимых в Кыргызстане под эгидой ООН. Основой для такого партнерства служит целый ряд программ и проектов, реализуемых МОМ в Кыргызстане в тесном сотрудничестве с рядом агентств системы ООН, аккредитованных в республике.

В сферу обязанностей регионального представительства МОМ, расположенного в Москве, входит осуществление деятельности в Кыргызстане. Все остальные агентства системы ООН осуществляют свою деятельность в республике из своих головных офисов через постоянного координатора ООН в Кыргызстане.

МОМ была создана в 1951 г. и является ведущей межправительственной организацией в сфере миграции. В нее входит 116 государств, она имеет свыше 1 400 активных проектов. Деятельность МОМ посвящена поощрению гуманной упорядоченной миграции для всеобщего блага. Она обеспечивает услуги и консультации правительствам и мигрантам и поощряет международное сотрудничество по вопросам миграции.

МОМ работает в четырех широких областях управления миграцией:

- миграция и развитие;
- упрощение миграции;
- регулирование миграции;
- вынужденная миграция.

Комплексная деятельность включает поощрение развития международного законодательства, политические дебаты и наставления, защиту прав и здоровья мигрантов, а также гендерные аспекты миграции. Трудовая миграция является важной комплексной проблемой.

Целью МОМ в области трудовой миграции является содействие разработке политических и практических решений, которые могут по отдельности и совместно принести пользу заинтересованным правительствам, мигрантам и организациям путем:

- обеспечения служб эффективной защиты и поддержки трудовых мигрантов и их семей;
- стимулирования экономического и социального развития;
- поощрения легальных форм мобильности рабочей силы как альтернативы нерегулярной миграции.

Своим глобальным присутствием в странах эмиграции и иммиграции МОМ вносит порядок в действие механизмов трудовой миграции с обеих сторон, что уравнивает различные интересы.

Программа МОМ в области трудовой миграции включает:

- наращивание потенциала правительств;
- предотъездную ориентацию мигрантов, рост уровня информированности и предоставление информации;
- содействие заключению двусторонних договоренностей в области труда и реализации программ трудовой миграции.

В ноябре 2000 г. на 80-й сессии МОМ Кыргызстан был единогласно признан полноправным членом МОМ. Со времени своего образования МОМ КР работает в тех областях, где ее опыт может быть незамедлительно применен и наиболее полезен: миграционная политика, законодательство, трудовая миграция и т.д.

На встрече 9 ноября 2009 г. в Бишкеке Кыргызстан и МОМ договорились: совместно оказывать помощь трудовым мигрантам, а также о кооперации действий в области оказания помощи жертвам торговли людьми – гражданам Кыргызстана, находящимся за рубежом, договорились о совершенствовании нормативно-правовой и международно-договорной базы в сфере миграции, а также систематизации миграционного потока из Афганистана и других стран.

Кыргызстан является членом МОТ с 1992 г. Предметом деятельности МОТ в Кыргызстане являются защита трудящихся-мигрантов и улучшение условий их труда. 92-я сессия Международной конференции труда в июне 2004 г. единогласно приняла документ «Резолюция и выводы по вопросу справедливого обращения с трудовыми мигрантами в глобальной экономике». В решении отмечено, что мандат МОТ в сфере труда, а также компетентность и уникальная трехсторонняя структура организации возлагают на нее особую ответственность по отношению к трудящимся-мигрантам. МОТ может играть центральную роль в продвижении политики максимизации рисков трудовой миграции.

Сотрудничество Кыргызстана со специализированными органами в области миграции имеет очень много преимуществ, что облегчает ведение миграционной государственной политики.

Указом Президента КР от 21 апреля 2001 г. в целях дальнейшего предотвращения и пресечения случаев незаконного вывоза и торговли людьми в КР была утверждена Программа мер по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми в КР на 2002–2005 гг. Итоги предпринятых мер по предотвращению торговли людьми в 2002–2003 гг. способствовали перемещению Кыргызстана из группы стран третьего уровня в группу стран второго уровня. Большим событием для КР стало принятие 15 декабря 2000 г. «Закона о ратификации КР Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности» [4] и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, от 15 октября 2000 г., дополняюще-

го Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, а также Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху от 15 декабря 2000 г., дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности № 74.

Внутринациональным правом Кыргызской Республики предусмотрена ответственность за торговлю людьми [5. Ст. 124]; организацию нерегулярной миграции [5. Ст. 204-1]; неоднократное нарушение правил привлечения и использования в КР иностранной рабочей силы [5. Ст. 204-2], незаконное пересечение государственной границы [5. Ст. 346]. Тем самым правоохранительные органы получили реальный инструмент для уголовного преследования лиц, занимающихся торговлей людьми.

В принятом Законе КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 г. № 5 закреплены термины и определения в соответствии с требованиями международных документов, подписанных Кыргызстаном (вербовка, жертва торговли людьми, принудительный труд, рабство, торговля людьми, торговец людьми, убежище)¹ [6]. В целях исключения возможности использования трудовых мигрантов в качестве объектов эксплуатации 13 января 2006 г. Президентом КР был подписан Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», который устанавливает порядок выезда граждан КР для трудоустройства за границу, привлечения иностранной рабочей силы в КР, определяет правовые нормы защиты и регламентирует порядок осуществления деятельности трудящихся мигрантов [7]. Этот закон является логическим дополнением ряда основных законов КР в сфере миграции, создающих правовые рамки для эффективной реализации государственной миграционной политики Кыргызской Рес-

публики, а также для обеспечения социальной защиты трудящихся мигрантов, легализации их статуса, защиты основных прав человека применительно к этой уязвимой категории лиц. Установлены контакты с международными организациями по вопросам сотрудничества в области борьбы с торговлей людьми.

В мае 2006 г. подписан Меморандум о сотрудничестве между государственным комитетом Кыргызской Республики по миграции и занятости (ныне Министерство труда, занятости и миграции) и Международной организацией по миграции по борьбе с торговлей людьми. В рамках реализации данного Меморандума проводится широкомасштабная информационно-разъяснительная кампания по всей республике в целях повышения осведомленности населения по всем аспектам миграции, в том числе предупреждения и предотвращения торговли людьми. Совместно с международными организациями ведется постоянная работа по оказанию помощи в возвращении и реинтеграции жертв торговли людьми. В целях предотвращения и пресечения торговли людьми осуществляется постоянный контроль за деятельностью туристических фирм, брачных агентств и других организаций, которые заняты деятельностью по посредничеству в трудоустройстве граждан КР за рубежом.

Таким образом, приоритетными направлениями деятельности государственной миграционной политики являются дальнейшее совершенствование законодательной базы в сфере миграции, защита прав граждан Кыргызстана, работающих за рубежом, цивилизованное вхождение Кыргызской Республики в международный рынок труда, упорядочение привлечения иностранной рабочей силы, борьба с незаконной миграцией, торговлей людьми, работа с беженцами, интеграция этнических кыргызов, возвратившихся на историческую родину, оптимизация миграционных процессов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В Кыргызстане в настоящее время введен официальный термин «торговля людьми», но наряду с этим в современной терминологии используется понятие «трафик». Оба термина могут применяться.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения* // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, МОМ, МОТ. Вена, Австрия, 2006. 155 с.
2. *Арабаев Ч.И., Абакирова А.М.* Государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Кыргызской Республике. Бишкек: Просвещение, 2004.
3. *Практическое пособие для сотрудников структурных и территориальных подразделений Государственного комитета по миграции и занятости*: Фонд содействия и поддержки правовых и экономических реформ в Кыргызстане. Ош, 2007.
4. *Закон КР «О ратификации КР Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности» от 15 декабря 2000 г.*, «ТОКТОМ Юрист Про». Бишкек, 2000.
5. *Уголовный кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 69* (в ред. от 15 декабря 2004 года № 19) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про». Бишкек, 2013.
6. *Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 г. № 55.* «ТОКТОМ Юрист Про». Бишкек, 2005.
7. *Закон КР «О внешней миграции» от 13 января 2006 г.* // Ведомости Жогорку Кенеша КР. 2006. № 2.

Статья представлена научной редакцией «Право» 18 октября 2013 г.

MIGRATION CONTROL BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Tomsk State University Journal. No. 387 (2014), 160-163. DOI: 10.17223/15617793/387/24

Isabekov Kubanychbek S. Kyrgyz National University named after J. Balasagyn (Bishkek, Kyrgyzstan). E-mail: isabekov_k@mail.ru

Keywords: Kyrgyz Republic; migration; Criminal Code of Kyrgyz Republic.

Every country has the right to define goals and objectives of migration policy by developing a set of measures regulating migration, where a necessary condition is to follow certain legal norms and international standards contained in documents of international organizations. Ratifying international conventions regulating migration process, countries recognize the priority of the international law over the national one. It is important both for the country's integration into the global community, and for the migrants, whose rights considerably increase abroad and require protection. Currently a number of institutions, primarily the UN and some regional groups, are involved in issues of migration and labor sources. In addition to UN, migration is regulated by specialized organizations, such as ILO, IOM, UNHCR and others, including relevant authorities of the Kyrgyz Republic (KR). The ILO work as one of its objectives provides for regulating migration. A number of international treaties adopted by WHO contain special norms on physical health of migrant workers. The ILO objectives in Kyrgyzstan include protecting labor migrants and improving their work conditions. ILO plays a central role in promoting the policy of minimal risks for labor migrants. The role of the IOM is also increasing. It is aimed at ensuring ordered and planned international migration, its organization, exchange of experience and information on these questions, facilitating political and practical decisions which can benefit interested governments, migrants and organizations. KR cooperates with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and other refugee organizations acting on behalf of the UNHCR, and contributes to their activities on compliance and implementation of international instruments related to refugees. Main work is fulfilled by the Ministry of Foreign Affairs, working directly with KR representations abroad (embassies, consular services, Labor Attaché and others) and the Ministry of Labor, Employment and Migration. In May 2006 Memorandum on Cooperation between the State Committee of KR on Migration and Employment and the International Organization on Migration and Counteraction to Human Trafficking was signed on this regard. Within the framework of this memorandum, large-scale awareness campaign is organized across the country to raise awareness of all aspects of migration. In this way, since independence Kyrgyzstan ratified almost all international instruments addressing migration issues. According to international standards and to the extent possible, the national law was brought into conformity with these norms. Kyrgyzstan's cooperation with organizations specialized in migration defined priorities of the state migration policy, civilized entrance of KR in the international labor market ordering foreign labor, fights against illegal migration, human trafficking, work with refugees, integration of the ethnic Kyrgyz returning to their homeland and optimization of migration processes.

REFERENCES

1. Organization for Security and Co-operation in Europe. *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination*. Vienna, Austria, 2006. 155 p. (In Russian).
2. Arabaev Ch.I., Abakirova A.M. *Gosudarstvenno-pravovoe regulirovanie migratsionnykh protsessov v Kyrgyzskoy Respublike* [State-legal regulation of migration processes in the Kyrgyz Republic]. Bishkek: Prosveshchenie Publ., 2004.
3. *Prakticheskoe posobie dlya sotrudnikov strukturnykh i territorial'nykh podrazdeleniy Gosudarstvennogo komiteta po migratsii i zanyatosti: Fond sodeystviya i podderzhki pravovykh i ekonomicheskikh reform v Kyrgyzstane* [A practical guide for staff of structural and territorial subdivisions of the State Committee on Migration and Employment: The Foundation for Assistance and support legal and economic reforms in Kyrgyzstan]. Osh, 2007.
4. KR Law of 15th December 2000 "On KR ratification of the UN Convention against Transnational Organized Crime". Bishkek: TOKTOM Yurist Pro Publ., 2000. (In Russian).
5. The Criminal Code of the Kyrgyz Republic of 1st October 1997 no. 69 (ed. Of 15th December 2004 no. 19). Bishkek: TOKTOM Yurist Pro Publ., 2013. (In Russian).
6. KR Law "On Preventing and Combating Trafficking of Human Beings" of 17th March 2005 no. 55. Bishkek: TOKTOM Yurist Pro Publ., 2005. (In Russian).
7. Zakon KR "O vneshney migratsii" ot 13 yanvarya 2006 g. [KR Law "On External Migration" of 13th January 2006]. *Vedomosti Zhogorku Kenesha KR*, 2006, no. 2.

Received: 18 October 2013