

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСТАНА: НАПРАВЛЕНИЯ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Акаев А.А.<sup>1</sup>, Тогусаков О.А.<sup>2</sup> Email: Akaev17156@scientifictext.ru

<sup>1</sup>Акаев Аскар Абдыраимович - старший преподаватель,  
кафедра международных отношений,  
Ошский государственный университет, г. Ош;

<sup>2</sup>Тогусаков Осмон Асанкулович - доктор философских наук, профессор, член-корреспондент, вице-президент,  
Национальная академия наук Кыргызской Республики, г. Бишкек,  
Кыргызская Республика

**Аннотация:** мировой опыт, мировая история цивилизации подтверждают, что государство не только может, но и должно выработать и проводить миграционную политику, которая наиболее выгодна для развития государства и его граждан, политику, которая обеспечивает рациональное размещение населения на своей территории, экономический рост, национальную безопасность и территориальную целостность страны. В настоящее время потребность в государственной миграционной политике по рациональному перераспределению населения особенно актуальна для Кыргызстана. Миграционная политика может быть политикой отдельных территорий городов, областей, но здесь могут быть учтены интересы лишь этих территорий, а не государства в целом, это может создать угрозу целостности государства. Поэтому миграционная политика должна осуществляться на государственном уровне.

Недостатки миграционного законодательства отражают общие проблемы развития законотворческой деятельности в Кыргызстане. Главным образом они заключаются в отсутствии действенного механизма социального обеспечения законотворческого процесса, его обоснования социальными потребностями и интересами различных групп населения, узкой корпоративной направленностью законодательных актов. Законодательная деятельность должна опираться на соответствующую систему технологий законотворческого процесса, включающих в себя их социальную экспертизу на предмет соответствия основным социальным закономерностям, интересам и потребностям населения. Система социологического обеспечения должна основываться на привлечении к проведению исследований в сфере регулирования миграции зарубежных исследовательских социологических центров.

**Ключевые слова:** миграционная политика, миграция капиталов, национальная безопасность, экономический рост, нелегальная миграция.

## STATE MIGRATION POLICY OF KYRGYZSTAN: DIRECTIONS AND METHODS OF IMPLEMENTATION

Akaev A.A.<sup>1</sup>, Togusakov O.A.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Akaev Askar Abdyraimovich - Senior Lecturer,  
DEPARTMENT INTERNATIONAL RELATIONS,  
OSH STATE UNIVERSITY, OSH;

<sup>2</sup>Togusakov Osmon Asankulovich - Doctor of Philosophy, Professor, Corresponding Member, Vice President,  
NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES REPUBLIC OF KYRGYZSTAN, BISHKEK,  
REPUBLIC OF KYRGYZSTAN

**Abstract:** world experience, the world history of civilization confirms that the state not only can, but must also develop and implement a migration policy that is most beneficial for the development of the state and its citizens, a policy that ensures the rational distribution of the population on its territory, economic growth, national security and territorial integrity of the country. Currently, the need for a state migration policy for the rational redistribution of the population is especially relevant for Kyrgyzstan. Migration policy may be the policy of certain territories of cities and regions, but here the interests of only these territories and not of the state as a whole can be taken into account, this can create a threat to the integrity of the state. Therefore, migration policy should be implemented at the state level.

The shortcomings of migration legislation reflect the general problems of the development of legislative activity in Kyrgyzstan. They mainly consist in the absence of an effective mechanism for social security of the legislative process, its justification by the social needs and interests of various groups of the population, and the narrow corporate focus of legislative acts. Legislative activity should be based on an appropriate system of technologies of the legislative process, including their social expertise for compliance with the basic social laws, interests and needs of the population. The system of sociological support should be based on the involvement of foreign research sociological centers in the conduct of research in the field of migration regulation.

**Keywords:** migration policy, capital migration, national security, economic growth, illegal migration.

УДК 325:314.7(575.2)(043.3)

Особое значение миграционная политика приобретает в современный переходный период, когда одни

регуляторы прекращают свое воздействие на процессы размещения населения и изменения его численности, а другие оказывают одностороннее воздействие, что приводит к дисбалансу в этих процессах. В связи с этим для Кыргызстана исключительно важна научно обоснованная, экономически и демографически просчитанная государственная миграционная политика. Миграционная политика, как часть социально-экономической политики, должна осуществлять структурную роль, то есть увязывать план социально-экономического развития республики с планом (прогнозом) количества, качества и размещения населения. Важнейшей функцией государства должен быть контроль за изменениями в ситуации и быстрое реагирование на изменение социально-экономической ситуации в процессе проведения реформ в стране. Для разработки государственной миграционной политики Кыргызстана необходимо провести всесторонний глубокий анализ миграционных процессов в стране и социально-экономического положения общества за длительный период времени. Нужно провести вычленение основных миграционных проблем и проблемнооднородных групп мигрантов и территорий. После этого нужно произвести учет, как объективных регуляторов миграции, так и их субъективных факторов [1].

Далее, при разработке государственной миграционной политики, следует составить прогноз развития миграционных процессов. Необходимо разработать ряд сценариев движения населения республики. Различные сценарии позволяют обосновать соответствующие гипотезы миграционного поведения населения. Количественные расчеты реализации гипотез позволяют получить варианты прогнозов миграционной ситуации в принимающих странах (России и Казахстане) и в самом Кыргызстане. Сопоставление прогнозных расчетов потребности в трудовых ресурсах с прогнозами естественного движения своего населения позволяет выявить разницу между потребностями Кыргызстана в численности населения для экономического развития и наличием собственных демографических ресурсов. Проведенный анализ позволит выработать главный основной пункт государственной миграционной политики, а именно провести отбор критериев, применяемых при формулировке политики, ее целей, задач, принципов и основных направлений.

Разработав эти критерии, можно определить те меры, которые необходимы для решения задач. Так, если демографические прогнозы указывают на нехватку населения в регионах, то следует проводить политику привлечения мигрантов, политику удовлетворения спроса на рабочую силу на локальных рынках труда. Это, прежде всего, касается южных регионов Кыргызстана. При достаточной численности населения, способного увеличить производство путем разработки имеющихся природных ресурсов, следует проводить политику поощрения привлечения капиталов, а миграция населения будет выступать как фактор в программах миграции капиталов (инвестиций). Для решения проблемы чрезмерного избытка населения в республике следует применить рычаги правового, экономического, административного воздействия для сокращения притока населения в столицу и Чуйскую область и методы стимулирования его оттока из региона или государства в целом.

Далее, разработка миграционной политики Кыргызстана предполагает выработку целей, задач, принципов и основных направлений миграционной политики и определение основных механизмов ее реализации. При этом следует избегать автоматического переноса чужого опыта. Управление миграционными процессами по содержанию не совпадает с управлением миграционными потоками. Миграционный процесс испытывает влияние целого комплекса факторов [2].

В настоящее время особую важность приобрела выработка действенной миграционной политики, направленной на сохранение национальных диаспор, на рациональное перераспределение трудовых ресурсов республики. В связи с этим, центральным звеном в стратегии этномиграционной политики является разработка, и реализация комплексных мер по поддержанию, и, сохранению национальных диаспор (прежде всего русской, украинской, немецкой).

Особое место в этой политике должны занять меры:

1. обеспечивающие защиту прав человека вне зависимости от его национальности;
2. дающие гарантии вненациональной кадровой политики;
3. сохраняющие образовательные программы на языках всех основных национальностей республики и в первую очередь — на русском.

Государство должно всемерно поддерживать роль русского языка во всех сферах жизни общества. В экономической сфере должны быть созданы благоприятные условия для функционирования межгосударственных, совместных с Россией, инвестиционных фондов, предприятий и т.п.

В дополнение к проводимой миграционной политике должны быть определены меры государственной политики по сохранению и поддержке полиэтничности и поликонфессиональности населения как фактора прогрессивного развития государства. Эти меры должны быть, направлены на то, чтобы избегать резких перемен в привычных пропорциях населения на уровне местных сообществ и крупных мегаполисов, а также пространственной этнической сегрегации. Важно осуществлять политику социально-культурной интеграции населения, снижать значимость этнической принадлежности граждан, признавать реальность существования множественной идентичности. Важным элементом системы управления миграцией является формирование адекватного психологического климата в обществе. Безответственные выступления и усилия некоторых политиков, целенаправленные публикации в средствах массовой информации разжигают настроения этнической неприязни, наносят тяжелый урон общей атмосфере, в которой формируется и проводится миграционная политика. Это происходит на фоне безразличного отношения государства [3]. Государство

должно активно контролировать и регулировать ситуацию в межэтнической сфере, создавать более позитивную атмосферу в межэтнических отношениях.

Курс на сохранение русской и всех остальных национальных диаспор отвечает государственным интересам Кыргызстана, так как только опора на их культурный и интеллектуальный потенциал позволяет рассчитывать на восстановление разрушенных хозяйственных связей в самой республике и на ее успешную интеграцию в постсоветское экономическое, культурное, этническое и политическое пространство.

Кыргызстан должен развивать тесное международное сотрудничество в области регулирования миграции населения, прежде всего с Россией. Вместе с правительством РФ нужно решать проблемы русскоязычного населения республики. Целью такого сотрудничества должно быть оказание государственной помощи русскоязычному населению в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами с Российской Федерацией, а также с учетом законодательства обоих государств в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права свободно выражать, сохранять и развивать свою самобытность, поддерживать и наращивать духовный и интеллектуальный потенциал. Необходимо содействовать установлению и развитию всесторонних связей между соотечественниками, получению информации из Российской Федерации; созданию национально-культурных центров, общественных объединений, средств массовой информации, неправительственных организаций на национальном и межгосударственном уровнях.

Основными направлениями совместной работы должны оставаться вопросы сохранения и развития русского языка, культуры и образования, оказания юридической, материальной, финансовой и иной поддержки, стимулирования развития взаимовыгодных отношений с хозяйствующими субъектами РФ, участвующими в программах поддержки русскоязычного населения в республике.

Стержневой является работа в сфере образования, сохранения и развития русского языка, обеспечения учебными пособиями, подготовки и повышения квалификации преподавательских кадров русскоязычных школ, открытия новых учебных заведений с преподаванием на русском языке. Правительства Кыргызстана и Москвы должны продолжить совместную работу, которая проводилась в соответствии с принятой Правительством Москвы программой по поддержке русского образования в странах СНГ.

Пока уровень консолидации российской диаспоры достаточно низок и как следствие невысока эффективность диаспоральных общественных организаций и объединений. Низкий уровень консолидации объясняется не только традиционной разобщенностью русских на постсоветском пространстве (усугубляемой активной политикой местных властей по принципу: "разделяй и властвуй"), делением российской диаспоры в странах дальнего зарубежья на "волны", но и отсутствовавшей до недавнего времени идеей, способной объединить "русский мир". Структуризация "русского мира" предполагает не столько консолидацию диаспоральных организаций на уровне стран и регионов, сколько стратегий подход, подразумевающий, в том числе, консолидацию деловых кругов российской диаспоры. Почти 2/3 русскоязычных респондентов в Кыргызстане, опрошенных российскими экспертами, отметили значимость оказания финансовой и экономической поддержки общественным, культурным объединениям диаспоры. Характерно, что 30 % респондентов убеждены: речь должна идти не о "выбивании" денег из российского бюджета, а о поиске партнеров для коммерческих структур, создаваемых соотечественниками в республике [4].

Среди возможных вариантов сотрудничества можно применять такие методы, как размещение заказов хозяйствующих субъектов РФ на выполнение работ на конкретных предприятиях Кыргызстана, на которых занято русскоязычное население; передача в собственность РФ предприятий, на которых заняты преимущественно русскоязычные граждане, в счет государственных долгов РФ со стороны Кыргызстана, внесение в российское налоговое и таможенное законодательство поправок, позволяющих Правительству Российской Федерации определять при необходимости меры, стимулирующие установление и развитие производственно-коммерческих связей между хозяйствующими субъектами России и предприятиями Кыргызстана, на которых занято преимущественно русскоязычное население. Правительства Кыргызстана и России должны проводить в жизнь комплекс мер по оказанию поддержки самоорганизации русскоязычного населения, формированию полнокровной организованной структурированной российской диаспоры, способствующей развитию отношений России с Кыргызстаном.

Анализ миграции государственными органами управления Кыргызстана ведется в основном на базе переписей населения и данных официальной текущей статистики. Но эти источники информации не дают точной, достоверной информации о миграции населения, они не отражают социальнопсихологические особенности, факторы миграции населения. Большинство решений принимается исключительно из экономических, производственных соображений. Часто практически единственным источником оценок миграционных установок населения, особенностей его миграционного поведения являются социологические исследования. В Кыргызстане в настоящее время отсутствует научно обоснованная миграционная политика государства. Миграционное законодательство в Кыргызстане формируется без должного учета результатов социологических исследований в миграционной сфере. Большим недостатком современной нормативной базы регулирования миграционных процессов является ее фрагментарность, обусловленная отсутствием социологического обоснования принимаемого законодательства. Социологический анализ миграционной ситуации позволяет глубже выявить основные тенденции в данной сфере, состояние участников миграции - самих мигрантов, изменения в принимающем и отдающем обществе. Необходимо формировать систему

социологического обеспечения миграционной политики, включающей в себя республиканские и региональные центры исследования миграционных процессов, механизм формирования запросов на проведение комплексных исследований миграционных процессов, социальное обоснование миграционного законодательства, подготовку кадров для работы в сфере управления миграцией.

К приоритетным направлениям социологического обеспечения управления миграцией относятся: анализ социальных параметров миграционных потоков, степени миграционной активности различных социальных групп, прогнозирование миграционного поведения; изучение влияния на поведение, социально-психологическое самочувствие, мигрантов параметров принимающего социума в России, Казахстане и других принимающих странах; исследование динамики изменений социальных параметров республики и ее регионов, под воздействием миграционных процессов; исследование социально-экономического эффекта государственного регулирования миграционных процессов; подготовка предложений по совершенствованию регулирующего воздействия государства в сфере миграции. Социологическое обеспечение правовой стороны государственного регулирования миграционных процессов позволяет формировать такие правовые нормы, которые максимально учитывают интересы и потребности основных участников миграционного процесса.

Для разработки и реализации политики в области контроля над миграцией нами предлагается методика управления рисками, используемая многими странами для разработки и реализации политики в области контроля над миграцией. Методика состоит из следующих элементов: выявление угроз, связанных с миграцией; оценка степени риска, который представляют эти угрозы; стратегия уменьшения риска, основным элементом которой является сбор и анализ информации; мониторинг выполнения стратегии; оценка и корректировка стратегии[5]. Первым элементом является выявление угроз, связанных с миграцией, которые стоят перед страной. К ним могут относиться угрозы незаконной миграции из соседних перенаселенных государств с нестабильной социально-политической обстановкой или незаконного вывоза людей за границу для устройства на работу, торговля людьми. После выявления угроз необходимо оценить степень риска, который представляет каждая из этих угроз. Такая оценка предполагает определение уровней риска (нулевой, низкий, средний, высокий и предельный). Следующий шаг - определение приемлемого уровня риска для каждой угрозы. Приемлемые уровни выбираются исходя из интересов, задач и возможностей государства. После выявления угроз и связанных с ними рисков должна разрабатываться стратегия их снижения до приемлемого уровня. Например, в Кыргызстане риски, связанные с подделкой национальных паспортов являются неприемлемо высокими. По нашему мнению, внедрение повышенных степеней защиты в новых сериях паспортов значительно снизит эти риски.

Стратегия уменьшения рисков содержит следующие элементы: меры контроля, технические средства, обучение персонала, разведка и профилирование. Среди мер контроля можно применять введение визового режима для стран, граждане которых особенно часто совершают нарушения.

Важную роль в осуществлении стратегии контроля могут сыграть технические устройства, например, устройства, считывающие документы, биометрические приборы, системы предоставления предварительной информации о пассажирах, компьютеры и т.д. Важным элементом является обучение персонала, например, обучение навыкам досмотра, выполнения правил и процедур, овладение техническими средствами.

Особая роль отведена разведке - процессу сбора, оценки, анализа и предоставления информации. После принятия стратегии уменьшения риска следует обеспечить мониторинг достижения целей реализуемой стратегии. Если цели не достигаются в стратегию необходимо внести коррективы. После мониторинга, оценки и корректировки цикл начинается снова с обзора угроз.

Для успешного осуществления стратегии контроля необходимо иметь четкие и эффективные критерии въезда в страну. Здесь имеются в виду категории лиц, въезд которых в страну недопустим или запрещен.

Никакая стратегия контроля не может быть эффективной без выполнения ее положений. А это требует принятия соответствующих законов и их исполнения. Обеспечение такого исполнения на границе и внутри страны включает в себя проведение розыскных мер и мер по изъятию (например, документов), задержание нежелательных лиц, поиск тех, кто может находиться в стране нелегально и их арест. Эти меры являются эффективными средствами обнаружения случаев нелегальной миграции и сокращения их количества.

#### *Список литературы / References*

1. Трансформация миграционных процессов на постсоветском пространстве / Под ред. проф. Л.Л. Рыбаковского. М.: Akademia, 2009. С. 19.
2. Миграция населения. Вып. 6. Миграционная политика. М., 2001. С. 9.
3. *Ивахнюк И.В.* Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: МАКС Пресс, 2008. С. 168.
4. *Затулин К.* Россия и ее диаспора в новых государствах // Доклад на конференции Института политических исследований. Париж, 2001. С. 24.
5. Регулирование миграции в странах СНГ: законодательство и трансграничное сотрудничество // Открытый форум МОМ. Информационная серия. Вып. 3. Январь, 2002. С. 16.