

УДК 340.137.3

Джумагулов Айдар Муратович

кандидат юридических наук, Кыргызско-Российский Славянский университет, г.Бишкек
e-mail: aydana7767@rambler.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Бұл мақалада Қазақстан мен Қырғызстанның көші-қон саласындағы екі жақты ынтымақтастықтың саяси, құқықтық және ұйымдастырушылық аспектілері қарастырылады, тиісті құқықтық базаны талдайды, Қазақстан мен Қырғызстан арасындағы халықаралық ынтымақтастықтың стратегиялық маңыздылығына қорытынды жасалады.

Түйін сөздер: Қазақстан-Қырғызстан қатынастары, екіжақты ынтымақтастық, көші-қонды халықаралық-құқықтық реттеу.

В статье рассматриваются политико-правовые и организационные аспекты двустороннего сотрудничества Казахстана и Кыргызстана в миграционной сфере, анализируется соответствующая договорно-правовая база, делается вывод о стратегическом значении международного сотрудничества Казахстана и Кыргызстана.

Ключевые слова: Казахстанско-Кыргызстанские отношения, двустороннее сотрудничество, международно-правовое регулирование миграции.

The article provides an overview of political, legal and organizational aspects of bilateral cooperation between Kazakhstan and Kyrgyzstan in the field of migration, analysis of relevant international legal framework, and conclusions on strategic value of international migration policy for economic and social areas of international cooperation between Kazakhstan and Kyrgyzstan

Keywords: Kazakh-Kyrgyz relations, bilateral cooperation, international regulation of migration policy

Кыргызская Республика - страна с высоким уровнем рождаемости, относительно низким уровнем смертности, естественным приростом, обеспечивающим воспроизводство населения. Процесс естественного воспроизводства населения многократно перекрывает естественную миграционную убыль. Количество родившихся в 2016 г. в Кыргызской Республике составило 158,2 тыс. человек, количество умерших - 33,5 тыс. (естественный прирост населения - 124,7 тыс. человек) [1]. В 2017г. из 6-миллионного населения Кыргызстана на территории Российской Федерации находились около 600 тыс. мигрантов и в Республике Казахстан свыше 114 тысяч. По данным Госслужбы миграции при Правительстве Кыргызстана только за 2 месяца 2018г. на миграционный учет поставлено граждан Кыргызской Республики по странам: в РФ – 640 тыс. чел.; в Казахстане – 35 тыс. чел.; в Турции – 30 тыс. чел.; США – около 15 тыс. чел; и т.д. [2].

Основная масса представляет собой трудовых мигрантов, т.к. основной мотив выезда граждан – экономический. Низкие заработные платы и высокий уровень безработицы в стране заставляют граждан искать доходы за рубежом. В трудовую миграцию выезжают члены семей в основном с низкими доходами, что позволяет им за счет

денежных переводов поддерживать и повышать свой жизненный уровень.

Правительство страны видит в участии граждан Кыргызстана в международной трудовой миграции важный ресурс развития, позволяющий сократить безработицу, смягчить проблему бедности и снизить социальную напряженность. Именно доступ к единому рынку труда представляет собой наиболее значимый интерес участия Кыргызстана в Евразийском экономическом союзе. Провозглашаемая Договором о ЕАЭС свобода движения рабочей силы означает для граждан Кыргызстана возможность легальной занятости и свободной конкуренции на рынках труда России и Казахстана с местными работниками, правовую защищенность, реализацию имеющихся квалификаций и возможный карьерный рост, получение новых профессиональных навыков, увеличение заработков. Денежные переводы мигрантов на родину составляют 25 - 30% ВВП республики. Благодаря денежным переводам мигрантов развиваются целые сектора экономики в стране: торговля, строительство, транспортные услуги, сельское хозяйство. На макроуровне денежные переводы способны стабилизировать финансовое положение Кыргызстана и в определенной степени стимулировать развитие внутреннего

потребительского рынка частного предпринимательства. Их реальный вклад в развитие экономики определяется тем, насколько эти средства инвестируются в развитие малого бизнеса, сельской инфраструктуры, образование. Не снижающийся с присоединением к ЕАЭС, а увеличивающийся отток трудовых мигрантов из Кыргызстана, вызывает настоятельную необходимость выработать совместные усилия для решения существующих проблем и предстоящих вызовов в данной сфере [3].

Наряду с формированием и реализацией согласованной миграционной политики в рамках СНГ и ЕАЭС у Кыргызстана в силу исторической, географической и национальной специфики накоплен богатый положительный опыт решения миграционных проблем с Казахстаном.

Приоритетными направлениями 2-х стороннего сотрудничества Кыргызской Республики с Казахстаном в сфере миграции являются повышение уровня взаимодействия правоохранительных органов и миграционных служб, законодательное регулирование миграционных процессов, упорядочение трудовой миграции, заключение соглашений о реадмиссии, повышение степени защиты и надежности паспортно-визовых документов, создание интегрированных баз данных, активизация противодействия незаконной миграции и другие вопросы.

Дипломатические отношения между Кыргызской Республикой и Республикой Казахстан установлены 15 октября 1992 г. 8 июня 1993 г. был подписан Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Кыргызской Республикой (КР) и Республикой Казахстан (РК). В настоящее время договорно-правовую базу двустороннего сотрудничества составляют более 150 документов, в том числе Договор о вечной дружбе от 8 апреля 1997 г. и Договор о союзнических отношениях от 25 декабря 2003 г. [4].

Республика Казахстан является одним из ведущих торгово-экономических и инвестиционных партнеров Кыргызской Республики и входит в пятерку ведущих инвесторов Кыргызстана, во внешнеторговом обороте Кыргызстана Казахстан прочно занимает третье место.

У двух государств совпадают или близки позиции по широкому кругу вопросов международной политики. Кыргызстан и Казахстан тесно взаимодействуют в рамках ООН, ОБСЕ, СНГ, ОДКБ, ЕАЭС и ШОС.

В целях регулирования двусторонних миграционных процессов были подписаны: Соглашение между правительствами двух стран о пограничном переезде по маршруту Алматы – Бишкек от 15 ноября 1999 г.; Договор между Кыргызско-казахстанской государственной границе от 15 декабря 2001 г.; Соглашение о сотрудничестве в охране государственной границы от 15 декабря 2001 г.; Соглашение по мерам доверия в районе границы от 15 декабря 2001 г.; Договор о союзнических отношениях от 25 декабря 2003г.; Соглашение между правительствами двух стран о совместном контроле на кыргызско-казахстанской государственной границе от 4 июля 2006 г.; Соглашение о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан КР, временно работающих на территории РК, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан РК, временно работающих на территории КР от 4 июля 2006 г.; Соглашение о взаимном признании в пределах территорий приграничных с Республикой Казахстан районов Иссык-Кульской, Таласской, Чуйской областей Кыргызской Республики и приграничных с Кыргызской Республикой районов Алматинской, Жамбылской областей Республики Казахстан туристических виз КР и РК, выдаваемых для граждан третьих государств от 26 апреля 2007г.; Соглашение о порядке осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности гражданами КР на территории РК и гражданами РК на территории КР от 16 июня 2009 г.; и др. Подписаны межправительственное соглашение об условиях пребывания граждан Кыргызстана на территории Казахстана и граждан Казахстана на территории Кыргызстана, а также межрегиональные соглашения о сотрудничестве и установлении побратимских отношений между Ошской и Карагандинской, Чуйской и Южно-Казахстанской, Таласской и Жамбылской областями двух государств [4].

Протяженность совместной границы составляет примерно 1241 км. Хотя соглашение о границе было подписано еще в 2001 году, Казахстан его ратифицировал в 2003 году, а Кыргызстан - в 2008 году. Договоренность вызвала отдельные выступления жителей приграничных кыргызских населенных пунктов. Спорные участки в урочище Каркыра были разделены этим соглашением (625 га - Казахстану, 1136,6 га - Кыргызстану). В 2013 году местные жители некоторых приграничных сел вышли на акцию протеста против передачи земли Казахстану с

попыткой перекрытия канала, снабжающего водой пограничные районы Казахстана. Конфликт был улажен путём переговоров премьер-министров двух стран [5].

С 2012 г. между Правительствами действует Соглашение о порядке пребывания граждан Кыргызской Республики на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Кыргызской Республики [4]. В рамках данного Соглашения граждане Кыргызстана въезжают (выезжают) на территорию Казахстана по действительным документам без оформления какой-либо визы.

В конце декабря 2017 года в рамках официального визита в Казахстан президенты Казахстана и Кыргызстана Нурсултан Назарбаев и Сооронбай Жээнбеков подписали Договор о демаркации госграницы, завершив, таким образом, юридическое оформление границы.

С 15 июля 2017 г. вступил в силу Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством КР и Правительством РК о порядке пребывания граждан КР на территории РК и граждан РК на территории КР от 11 мая 2012 г., подписанный в г. Астана 17 октября 2016г. С 15 июля 2017 г. граждане Кыргызстана освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет по месту пребывания) в Казахстане в течение 30 календарных дней. Ранее данный срок исчислялся 5 днями. Срок временного пребывания исчисляется с даты въезда гражданина Кыргызстана в Казахстан, подтвержденной миграционной картой и (или) отметкой органов пограничного контроля, проставленной при въезде на территорию Казахстана [4].

В случае пребывания гражданина Кыргызстана на территории Казахстана свыше 30 календарных дней, необходимо зарегистрироваться (встать на учет по месту пребывания) в МВД Казахстана. Регистрация граждан Кыргызстана производится на срок, не превышающий 90 календарных дней с момента пересечения Государственной границы Казахстана, и может быть продлена на такой же срок.

Граждане иностранных государств не могут зарегистрироваться и осуществлять деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей на территории Казахстана. Данное ограничение прописано в Законе Республики Казахстан «О частном предпринимательстве». Положения указанного закона не распространяются на граждан Кыргызстана, России и Беларуси в соответствии со ст. 4 Договора «О правовом статусе граждан

одного государства, постоянно проживающих на территории другого государства», принятым решением Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 апреля 1998 года № 28 [4]. Согласно указанной статье, постоянный житель пользуется такими же правами и свободами, и несет такие же обязанности, что и граждане страны проживания с изъятиями, установленными настоящим Договором и Конституциями сторон. Также в этой статье указано, что на гражданина одной страны, постоянно проживающего на территории другой страны-участницы договора, не распространяются ограничения в правах или дополнительные обязанности, которые установлены для иностранных граждан в стране проживания. Таким образом, граждане Кыргызстана, России и Беларуси, имеющие вид на жительство в РК, наравне с гражданами Казахстана, могут зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя. В этой связи, а также учитывая, что процедура регистрации в качестве индивидуального предпринимателя быстрее и проще, чем при образовании юридического лица, гражданам Кыргызстана, России и Беларуси предоставляются упрощенные процедуры легализации своего бизнеса в Казахстане по сравнению с гражданами других иностранных государств.

После вступления Кыргызстана в ЕАЭС в 2015г. таможенный контроль на границе Кыргызстана со странами ЕАЭС был отменен. В тот же день на таможенных постах кыргызско-казахстанского участка границы состоялась официальная церемония отмены таможенного контроля товаров и транспортных средств с участием Президентов двух стран.

В результате обострения двусторонних отношений в результате недружественных высказываний теперь уже экс-президента Кыргызстана А.Атамбаева в октябре 2017 г. в ходе президентской избирательной кампании, Казахстаном был усилен пограничный контроль и начата операция «Нелегал- 2017». Усиление пограничного контроля объяснялось борьбой с контрабандой, нелегальной трудовой миграцией и большими объемами т.н. «серого» импорта из Китая, который ввозится через Кыргызстан.

После переговоров в ноябре-декабре 2017г. президентов Н.Назарбаева и С.Жеенбекова конфликтная ситуация на кыргызско-казахской границе была урегулирована, стороны подписали дорожную карту по урегулированию проблем на границе [6].

Кыргызстан получил еще два года продления срока дорожной карты по присоединению к Евразийскому экономическому союзу. При этом мы согласны с мнением экспертов о том, что решением является лишь скорейший отказ от роли нелегального реэкспортера и допуск специалистов из стран ЕАЭС к мониторингу кыргызстанской таможни. Снова откладывать полное включение в общую экономику ЕАЭС – значит, еще на два года оставить страну на откуп контрабандистам и нечистым на руку пограничникам и таможенникам. В Кыргызстане культивировался упрощенческий подход в части импорта, поощрялся реэкспорт и не учитывались в полной мере интересы торговых партнеров по ЕАЭС – России, Казахстана и Беларуси, и тем подмочена репутация страны и поставлен под удар экспортный потенциал [7].

Международно-правовая политика Кыргызской Республики должна быть направлена на решение множества задач в сфере правового обеспечения международных отношений, требующих незамедлительного решения, которые являются по существу едиными для всех или большинства направлений государственно-правовой политики и максимально способствуют достижению поставленных перед ней целей. Решение миграционных проблем для Кыргызстана, как для страны-экспортера рабочей силы, так и для Казахстана, являющегося региональным лидером, в том числе как государство – реципиент рабочей силы, является стратегическим и приоритетным направлением реализации этой политики в экономической и социальной сферах международного сотрудничества.

Список использованной литературы

1. Процессы в миграционной сфере и перспективы евразийской интеграции: опыт регионов. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации РФ. Аналитический вестник №19 (676). М., 2017. С.83.
2. Сайт Государственной службы миграции при Правительстве КР. <http://ssm.gov.kg>
3. Зачем нужен единый рынок труда в ЕАЭС? Аналитический доклад / [Кузьмина Е.М., Ивахнюк И.В.; Центр изучения перспектив интеграции]. Москва, 2017. С. 36 – 40.
4. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. <http://cbd.minjust.gov.kg>.
5. Бостонкулова М. Т. Развитие дипломатических отношений Кыргызстана и Казахстана в период социально-политических перемен // Наука, новые технологии и инновации. 2015. № 3. С. 193 – 194.
6. Жээнбеков и Назарбаев пообещали сохранить «братские отношения». URL: <http://kloop.kg> (дата обращения: 25.12.2017).
7. [Электронный ресурс] // <http://www.kyrgyzkorm.kg/news/prodlenie-sroka-privykaniya-kyrgyzstana-k-eaes-tolkovredit.html>

Джумагулов Айдар Муратович

Лауазымы: заң ғылымдарының кандидаты, Халықаралық және конституциялық құқық кафедрасының доценті, құқықтану факультеті, Кыргыз-Ресей Славян Университеті

Пошталық мекен-жайы: 720044, Қыргыз Республикасы, Бішкек, Мира даңғылы, 44 үй, 8 п.

Ұялы тел: +996555 747117

Қазақстан Республикасының және Қыргыз Республикасының көші-қон саласындағы екі жақты ынтымақтастығын құқықтық реттеу

Джумагулов Айдар Муратович

Должность: кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и конституционного права юридического факультета Кыргызско-Российского Славянского университета

Почтовый адрес: 720044 Кыргызская Республика, Бишкек, пр.Мира, д.44.кв.8

Сот.тел: +996555 747117

Правовое регулирование двустороннего сотрудничества Республики Казахстан и Кыргызской Республики в сфере миграции

Djumagulov Aidar Muratovich

Position: Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of International and Constitutional Law of the Faculty of Law of the Kyrgyz-Russian Slavic University

Mailing address: 720044, Kyrgyz Republic, Bishkek, Mir Avenue, 44, ap.8

Mob.phone: +996555 747117

International regulation of bilateral cooperation between the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic in the field of migration