

КОНЦЕПЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ МОНГОЛИИ

Ц.ЦЭЦЭГМАА, ОХУ-ын Эрхүү хотын Эдийн засаг, хуулийн
улсын их сургуулийн аспирант, ХҮДС-ийн багш

Өнөөдөр Монгол улсад хүн амын дотоод, гадаад шилжих хөдөлгөөнийг зохицуулах төрийн бодлого үгүйлэгдэж байгаа талаар олон эрдэмтэд, судлаач нар санал бодлоо илэрхийлж байгаа билээ. Сүүлийн жилүүдэд энэ асуудлыг хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллагын зүгээс багагүй зүйлийг хийж байгаагийн нэг илрэл бол Монгол улсын хүн амын шилжих хөдөлгөөний талаар баримтлах үзэл баримтлалыг боловсруулж, хэлэлцүүлээд байгаа явдал юм. Ийм чухал цаг үед судлаачийн хувьд өөрийн хувилбар, саналыг олон нийтийн хүртээл болгон, хүн амын шилжих хөдөлгөөний талаар төрийн зүгээс баримтлах үзэл баримтлалд өчүүхэн ч гэсэн хувь нэмэр оруулахыг зорьсон юм. Хүн амын шилжих хөдөлгөөний үзэл баримтлал гэдэг бол тухайн улс орны хувьд шилжих хөдөлгөөний үйл явцуудыг зохицуулах салбарт хэрэгжих үндсэн зарчмууд болоод зохион байгуулалт-эдийн засгийн арга, механизмууд, үндсэн зарчмууд, үзэл бодлын систем юм. Энэ үзэл баримтлал нь шилжих хөдөлгөөний төрийн бодлогын үндэс болох бөгөөд хүн амын дотоод, гадаад шилжих хөдөлгөөнтэй холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэхэд засаг захиргааны бүх төвшин дэх төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг шугам болох ёстой.

Судлаач уг хүн амын шилжих хөдөлгөөний үзэл баримтлалын энэ хувилбарт түүний хууль эрх зүйн эх сурвалж, шилжих хөдөлгөөний төрийн бодлогын зорилго, зорилтууд, зарчмууд, түүнд хэрэглэгдэх үндсэн нэр томъёоны тодорхойлолтууд (олон улсын төвшинд хүлээн зөвшөөрсөнөөр), төрийн бодлогын үндсэн чиглэлүүд, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хэлбэр, механизмууд, төрийн удирдлагын болон захиргааны байгууллагуудын нэн тэргүүний зорилтууд зэргийг тусгасан болно. Шилжих хөдөлгөөний төрийн бодлогын үндсэн зорилго бол шилжих хөдөлгөөний үйл явц(урсгал)-уудыг зохицуулах хууль эрх зүйн хэм хэмжээний үндсийг тавих, улс оронд шилжих хөдөлгөөний төрийн бодлогын хэрэгжилтийн зохион байгуулалтын бүтцийг бий болгох, шилжих хөдөлгөөний салбар дахь байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлүүд ба чиг үүргүүдийг тодорхойлох явдал байдаг.

Впервые демографическая политика Монголии была утверждена в 1996 г. Их Хуралом Монголии. В основе развития демографической политики лежат документы по устойчивым развитием, определяющим основу демографической политики страны на период будующие 20-25 лет. В демографической политике включен раздел, касающийся миграции и расселения. Приоритетами демографического развития в области миграции и расселения являются [Демографическая политика Монголии, Улаанбаатар 1996, С.5-6]:

- основными условиями для равномерного расселения населения служат совершенствование оптимального территориально - административного управления, сближение социально - культурных сервисов к сельскому населению;

- снижение урбанизации населения в столице и других больших городах страны за счет приоритетного развития региональных центров и краев;

- государственное регулирование количества, структур иностранных граждан, имеющих на постоянное местожительство и без гражданства, въезда и выезда иностранной рабочей силы, вопросы граждан, признанных беженцами на основе принципов соблюдения безопасности страны, прироста населения, современных требований социально-экономического развития, уважения прав человека и взаимно полезности.

- проведение комплекса правовых и организационных мер, направленных на легализацию и социальную защищенность граждан, выезжающих за границу для работы.

В связи с вышеуказанными приоритетами демографического развития в области миграции и расселения населения в Монголии до сих пор не разработана миграционная политика, основой которой должна служить концепция. Концепция призвана быть ориентиром для органов государственной власти на всех уровнях администрирования страны при решении вопросов, касающихся внутренней и внешней миграции населения.

Концепция государственной миграционной политики Монголии - это система взглядов, основных принципов, организационно-экономических методов и механизмов реализации в сфере регулирования миграционных процессов в стране.

В основе разработки и реализации Концепции должен быть Закон Монголии «О миграционной политике». В процессе разработки данного закона должны быть учтены основные положения Закона Монголии «О демографической политике», а также основные аспекты Программы устойчивого экономического развития Монголии в XXI в.

Кроме того, государственная миграционная политика Монголии должна быть основана на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Монголии, требованиях Международной организации труда, Конституции Монголии. Организационно-правовая основа, которая в ближайшее время сформируется в Монголии. Миграционная политика должна быть непосредственно связана с действующим законодательством в сфере социальной защиты населения и других правовых актов регламентирующих деятельность государства в социально-экономическом развитии. Она также должна учитывать опыт миграционной политики ряда зарубежных государств.

В основе всей миграционной политики должна быть правовая база, которая является важнейшим документом, регламентирующим всю миграционную политику.

Достаточно важным является уточнение и определение основных понятий и терминов, связанных с миграцией. Это необходимо в целях унификации правовых методических подходов к элементам миграционной политики.

В этой концепции должны использоваться следующие основные понятия и термины:

1. Миграция - перемещения по различным причинам людей через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства.
2. Эмиграция - выезд граждан за границу своего государства в целях постоянного или временного изменения места жительства.
3. Иммиграция - въезд иностранных граждан в страну на постоянное или временное проживание.

4. Беженцы- лица, не являющиеся гражданами Монголии, получившие статус беженца на основании Закона “О беженцах”.
5. Внешняя трудовая миграция - добровольные перемещения на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Монголии, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Монголии, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности. Субъектами внешней трудовой миграции (трудящимися - мигрантами) являются лица, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются.
6. Незаконная миграция - въезд в Монголию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Монголии, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Монголии.

Субъектами незаконной миграции являются:

- эмигранты неконтролируемые- граждане Монголии, выезжающие в другие иностранные государства;
- эмигранты нелегальные - граждане Монголии, нелегально пересекающие государственную границу Монголии;
- иммигранты незаконные- иностранные граждане и лица без гражданства, въезжающие по недействительным документам или без документов в Монголию; иностранные граждане и лица без гражданства, объявленная цель въезда которых не соответствует их намерениям;

Система иммиграционного контроля-осуществляемый административно - территориальными органами Монголии во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти(аймачные советы, Монголии, МВД Монголии, национальный департамент по таможенным ам) комплекс мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Монголии иностранных граждан и лиц без гражданства, и определяющая его законодательная база.

7. Миграционная программа (региональная) - эта программа, разрабатываемая органами власти Монголии для реализации государственной миграционной политики на территории аймаков, городов Монголии, включающая мероприятия по преодолению негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, по комплексному обустройству и адаптации мигрантов с целью социально-экономического развития региона.

Цели и задачи государственной миграционной политики.

Основными целями государственной миграционной политики является формирование нормативно-правовой базы по регулированию миграционных процессов (потоков), создание организационной структуры по реализации миграционной политики в стране, определение функций и основных направлений деятельности органов в сфере миграционной политики.

В последующем, меры по реализации миграционной политики должна предполагать:

- формирование действенной организационно - функциональной модели регулирования миграционных потоков в стране;
- создание социально-экономических условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов;
- обеспечение баланса прав и законных интересов всего населения Монголии при реализации миграционной политики.

Цель миграционной политики предполагают реализацию следующих задач:

1) в политической и общественно-политической сфере: Учитывая относительную стабильность в политической сфере, главной задачей в этой сфере являются:

- интеграция мигрантов в социальную сферу регионов (аймаков), реализация законных прав мигрантов по свободе передвижения, выбора места жительства, иностранных граждан и лиц без гражданства, использование иностранной рабочей силы;
- в целях формирования единого правового поля, не допускать принятие региональных(аймачных) законодательных актов, противоречащих принятому Закону о миграционной политике. Это позволит осуществлять согласование интересов государства и отдельных регионов при разработке и реализации миграционных программ и принятии оперативных мер, затрагивающих интересы мигрантов;
-защита и обеспечение законных прав и интересов мигрантов.

2) в социально - экономической сфере:

- регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономической ситуации в регионах (аймаках), уделяя особое внимание ситуации на рынках труда, жилья, развитию социальной, культурно-бытовой, инженерной и информационной инфраструктуры;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, их обустройства;
- учет миграционной нагрузки на отдельные регионы при формировании бюджетов; учет традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах;

- рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;
- разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально - экономического развития; развитие государственных систем коммуникации;
- информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах; содействие общественным организациям мигрантов;

3) в области внешней политики:

- выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев, лиц, ищущих убежище;
- заключение межгосударственных договоров и соглашений Монголии по регулированию межгосударственных миграций и обмену соответствующей информации с заинтересованными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Монголию; присоединение Монголии к международным соглашениям о правах трудящихся - мигрантов;
- достижение межгосударственных и межправительственных договоренностей Монголии (в первую очередь с сопредельными государствами - РФ и КНР) по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;
- содействие реализации прав зарубежных монгольских соотечественников на полноправное социально-политическое, экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей с Монголией, реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств.

4) в духовной сфере:

- объективное информирование населения страны о специфике психологии мигрантов, мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации в различных регионах Монголии;
- формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия, культивирование чувства национального патриотизма;
- учет национальных обычаев, традиций и обрядов мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

ПРИНЦИПЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Государственная миграционная политика Монголии должна основываться на следующих принципах:

- обеспечения прямого действия Конституции Монголии и применения законов в области регулирования миграционных процессов и защиты законных прав мигрантов на территории регионов;
- единообразного применения в регионах стандартов в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, лиц, принадлежащих национальным меньшинствам, защиты незаконных мигрантов;

- недопустимости дискриминации мигрантов по признаку расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, пола, социальной принадлежности, убеждений;
- дифференцированного подхода к регулированию различных видов (добровольных/вынужденных, внешних/внутренних, законных/ незаконных, на постоянное проживание/ временное проживание/ транзитные, монгольских граждан/иностранцев и др.);
- стимулирования рационального территориального распределения мигрантов с учетом социально - экономического развития регионов Монголии;
- квотирование приема беженцев и предоставления временного убежища.

Основные направления государственной миграционной политики Монголии

1. Предупреждение, предотвращение и минимизация негативных последствий стихийных миграционных потоков. Важнейшим направлением предупреждения незаконной иммиграции является учет правового и социально-экономического положения соотечественников в установлении Монголией двухсторонних отношений с государствами зарубежья.

Органы государственной власти Монголии будут содействовать скорейшему заключению и практической реализации межгосударственных соглашений, регулирующих процессы переселения граждан, гарантирующих их права и обязанности органов государственной власти по содействию добровольному переселению.

В Монголии есть регионы, нуждающиеся в определенных мерах государственной помощи для поддержания основ жизнедеятельности проживающего в них населения. Это относится к большинству Западного региона, прежде всего к тем населенным пунктам, в которых в результате действий государственных и негосударственных структур произошла невозможная ликвидация рабочих мест и сокращение учреждений социальной сфере.

Органы государственной власти в самой ближайшей перспективе должны уточнить перечень регионов и населенных пунктов, с учетом потенциальной конкурентоспособности размещенных в них отраслей и производств, для оказания мер по поддержке системы рабочих мест и создания основных условий жизнеобеспечения населения.

Учитывая значительные социально-экономические последствия миграции лиц, старше трудоспособного возраста, следует отметить, что будут осуществляться мероприятия по: стимулированию переселения пенсионеров путем первоочередного восстановления пенсионных вкладов, привлечения средств внебюджетных фондов (в том числе пенсионного), реформирования

системы пенсионного обеспечения в части установления единого порядка выхода на пенсию;

Важными особенностями регулирования внутренней миграции является постепенный переход на преимущественно ротационную систему формирования трудовых ресурсов с учетом реальных возможностей производства. В этой связи необходимо:

- оценить реальные возможности всех сфер экономики по всем регионам страны;
- выявить основные регионы с потребностями в трудовых мигрантах.

Органы государственной власти будут оказывать государственную поддержку в переселении граждан, проживающих в населенных пунктах, подлежащих ликвидации, и способствовать привлечению к финансированию мероприятий по переселению средств хозяйствующих субъектов.

Необходимо проведение мониторинга экологической обстановки в регионах Монголии. В случае, если последняя не будет отвечать необходимым требованиям проживания населения, органы государственной власти будут осуществлять мероприятия по ликвидации причин нарушения экологической обстановки, в случае невозможности - осуществлять комплекс мероприятий по переселению населения и привлечению к финансированию этих мероприятий организации (всех форм собственности), чья действия привели к нарушению условий проживания населения. Органы государственной власти будут проводить мероприятия по дестимулированию притока населения в районы с неблагоприятными экологическими для проживания.

2. Органы государственной власти Монголии должны способствовать легализации в рамках квотирования и социально-экономической интеграции лиц, получивших статус беженца в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Монголии.
3. Пресечение незаконной иммиграции в Монголии потребует тесной координации усилий приграничных аймаков Монголии с зарубежными государствами (в первую очередь Китай и РФ) на основе принятия и подписания межправительственных соглашений.

Органы государственной власти Монголии примут все необходимые меры по совершенствованию законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Монголии, использовании иностранной рабочей силы.

4. Обеспечение регулирования внешнетрудовой миграции, социальной защиты трудящихся мигрантов.

Органам государственной власти необходимо осуществлять меры по контролю за целесообразностью привлечения и использования иностранной рабочей силы, направленные на защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права монгольских граждан на

занятие трудовых вакансий, квотирование привлечения и использования иностранной рабочей силы, на соблюдение работодателями целевого использования иностранных работников, условий трудовых контрактов и норм трудового законодательства и международных норм в отношении трудящихся мигрантов, борьбу с нелегальной трудовой миграцией и, как следствие, с использованием демпинговой рабочей силы из -за границы, легализацию ее въезда и контроль за своевременным выездом иностранных работников по завершении работы, принятие мер по депортации иностранцев, принятых на работу с нарушением действующего законодательства.

Необходимо продолжить работу по совершенствованию и развитию форм и методов государственного содействия в трудоустройстве монгольских граждан за границей, регулированию процессов вербовки и найма наших работников, контролю и надзору за организациями-лицензиатами, направляющими монгольских граждан за границу для работы по найму, за социальной защитой последних, включая социальное и медицинское страхование, обеспечение принципа равного обращения в области труда с работниками принимающего государства и др.

Органы государственной власти Монголии будут способствовать развитию взаимовыгодного миграционного обмена, в том числе и в области трудовой миграции, с приграничными государствами на основе действующего трудового законодательства Монголии.

5. Добровольное возвращение в места постоянного проживания внутренних перемещенных лиц является одним из основных направлений государственной миграционной политики и предполагает:

- наличие индивидуального и свободно выраженного желания заинтересованного лица вернуться в место постоянного проживания;
- поддержку со стороны государства процесса возвращения. Такая поддержка должна включать разработку и реализацию программ организованного возвращения, обеспечения минимально необходимых социально-экономических условий для жизни, поддержку общественных объединений возвращающихся лиц;
- гарантии физической безопасности. Государство обеспечивает физическую безопасность возвращающихся лиц на стадиях переезда и обустройства.
- Наличие исчерпывающей и объективной информации состоянии дел в регионе возвращения.
Местные власти не должны препятствовать получению такой информации, в том числе из независимых источников. Важную роль играют международные и неправительственные организации, наблюдающие за положением в области прав человека и личной безопасностью.

**ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
К ВЕДЕНИЮ МОНГОЛИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ДОЛЖНЫ ОТНОСИТЬСЯ:**

- Установление основ, формулирование стратегических и тактических целей и задач государственной миграционной политики с учетом национальных интересов Монголии;
- регулирование и защита законных прав мигрантов, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;
- принятие и изменение законов Монголии, регулирующих правовое положение различных категорий мигрантов, контроль за их соблюдением;
- разработка, принятие и реализация соответствующих законодательных актов регионов/аймаков в области миграции;
- координация деятельности органов государственной власти и межправительственных, международных и общественных организаций;
- реализация обязательств Монголии по международным договорам и соглашениям, развитие международного сотрудничества в области миграции;
- другие предметы ведения, определенные Конституцией Монголии и законами.

Государственное управление и контроль в области миграционной политики в регионах/аймаках Монголии осуществляется Правительством Монголии и специально уполномоченным на то аймачным органом исполнительной власти.

Координационным органом, обеспечивающим согласования действия заинтересованных органов исполнительной власти по реализации единой государственной миграционной политики, является Правительственная комиссия по миграционной политике. Предполагается, что в качестве координационного органа должна выступать миграционная служба Монголии с подчинением Министерства труда и социальных защит.

Органы государственной власти Монголии поощряют сотрудничество с негосударственными организациями.

Правительства Монголии осуществляет государственный мониторинг миграционной обстановки в регионах/аймаках, сопредельных территориях Монголии и зарубежных государств, включающий сбор, анализ и информации, прогнозирование ситуации и проведение научно-исследовательских работ о масштабах и направлениях миграционных потоков.

Результаты анализа информации и рекомендации доводятся до сведения органов государственной власти Монголии, должны формировать Единый

информационный банк данных, а также общественности и средств массовой информации.

Мероприятия по реализации миграционной политики Монголии отражаются в региональной миграционной программе, региональных целевых программах органов исполнительной власти.

В разработке и реализации государственной миграционной политики наряду с Министерством по труду и социальной защите Монголии, входящая в состав Министерства миграционная служба Монголии, призваны участвовать: Министерство по труду и социальной защите, Департамента по национальной статистике, Государственный департамент по приграничным делам, Министерство по иностранным делам (МИД), Служба по делам иностранных граждан и гражданства при МВД, Исполнительное агентство Правительства по управлению занятости населения, Центр по гражданской регистрации и информации Монголии, Министерство по юстиции и внутренним делам, МВД, Министерство образования, Культуры и науки, Министерство инфраструктуры, Министерства экологии, Министерства медицины, Министерство сельского хозяйства, Министерство по производствам и торговлям и другие заинтересованные органы.

Для реализации государственной миграционной политики Правительство Монголии при формировании проектов государственного бюджета ежегодно предусматривает средства на финансирование соответствующих мероприятий.

ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ.

1. Разработка и заключение органами государственными властями о их разграничении полномочий при реализации государственной миграционной политики. Конкретизация вопросов миграционной политики и регулирования миграционных процессов (Министерство по труду и социальной защите, Минюст и внутренних дел).
2. Разработка и внесение в Их Хурал Монголии проектов законов “О внутренней миграции населения Монголии”, “Об иммиграции в Монголию”, “О правовом положении иностранных граждан в Монголии”, “О временной трудовой эмиграции граждан Монголии” и др.(Министерство по труду и социальной защите, Минюст и внутренних дел, МИД, Государственный департамент по приграничным делам, Служба по делам иностранных граждан и гражданства при МВД, Исполнительное агентство при Правительстве по управлению занятости населения)
3. Принятие нормативных правовых актов по вопросам, не урегулированными законами Монголии “О беженцах”, иных законов, касающихся свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан Монголии, иностранных граждан и лиц без гражданства (Правительство Монголии, Министерство по труду и социальной защите, Минюст и внутренних дел, МИД) Подготовить пакет нормативных документов, обеспечивающих реализацию принятых действующих законов.

1. Защита и обеспечение законных прав мигрантов, беженцев, лиц, ищущих убежище (Генеральная прокуратура Монголии, Минюст и внутренних дел и другие негосударственные и общественные организации);
2. Согласование целей и задач миграционной политики Монголии с основными приоритетами социальных и экономических реформ, с прогнозами и программами социально-экономического и демографического развития Монголии; разработка и реализации таких программ с учетом приоритетов государственной миграционной политики (Правительство Монголии, Министерство по труду и социальной защите, Министерство инфраструктуры, Министерство сельского хозяйства и Министерство производства и торговли);
3. Разработка и реализация региональных и национальных миграционных программ по наиболее проблемным регионам Монголии (Министерство по труду и социальной защите и органы государственной власти аймаков);
4. Развитие и укрепление системы иммиграционного контроля Монголии, активизация борьбы с незаконной миграцией (МВД, МИД и другие органы государственной власти);
5. Согласование квот приема беженцев, лиц, ищущих убежище, иностранной рабочей силы в стране, принятие соответствующих правовых актов (МВД, Министерство по труду и социальной защите, МИД);
6. Мониторинг миграционной
7. Обстановки в регионах страны, сопредельных территориях Монголии и зарубежных государствах (МВД, Министерство по труду и социальной защите, МИД, Департамент национальной статистики и органы государственной власти аймаков);
8. Содействие средствам массовой информации в объективном освещении правового и социально-экономического положения мигрантов и в формировании общественного мнения об их проблемах (Министерство образования, Культуры и науки, Министерство инфраструктуры, Министерства экологии, Министерства здоровья).

НОМ ЗҮЙ:

1. Демографическая политика Монголии, Улаанбаатар 1996
2. Программа устойчивого экономического развития Монголии в XXI в., УБ, 1996
3. Федеральная миграционная политика на 1998-2000 годы, Бюллетень Министерства по труду РФ, 1997, № 12
4. Концепция развития миграционной политики РФ на 2000-2010 годы. Российская газета, 10 июня 1999.