

УДК 331.556.4 (575.2+470)

ОБ АКТУАЛЬНЫХ АСПЕКТАХ РОССИЙСКО-КИРГИЗСКОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

*Н.В. Калинина, Ю.Л. Слуцкая*

Представлен анализ договорно-правовой базы, инструментов и механизмов российско-киргизского взаимодействия на миграционном треке. Особое внимание уделяется деятельности специально созданной межведомственной Совместной рабочей группы, а также Представительства ФМС России в КР. Рассматриваются перспективы регулирования миграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза.

*Ключевые слова:* российско-киргизское сотрудничество в области трудовой миграции; регулирование миграционных процессов; Евразийский экономический союз.

ABOUT ACTUAL ASPECTS OF THE RUSSIAN-KYRGYZ  
COOPERATION IN LABOR MIGRATION

*N.V. Kalinina, Yu.L. Slutskaya*

It analyzes the contractual legal framework, mechanisms and instruments of the Russian-Kyrgyz cooperation in the migration fields. Special attention is paid to the activity of the specially established interagency Joint working group and of the FMS of Russia Representation in Kyrgyzstan. It is considered prospects of labor migration regulation within the Eurasian Economic Union.

*Key words:* Russian-Kyrgyz cooperation in labor migration; regulation of migration; Eurasian Economic Union.

В современной политической науке миграцию рассматривают как сложный общественный феномен, который непосредственно связан с различными сторонами экономической и социально-политической жизни экономического и социально-политического образования, противоречивым образом влияя на формирование и проявление тенденций их изменения. Ее подразделяют на внутреннюю, связанную с пересечением административных границ (области, населенного пункта и т. д.), и внешнюю (эмиграцию и иммиграцию), предполагающую пересечение государственных границ и именуемую также международной миграцией. В различных интерпретациях этого понятия акцентируются те или иные характеристики данного социально-экономического явления. При этом ряд ученых указывают на то обстоятельство, что миграция осуществляется на основе смены места жительства и места приложения труда [1].

В академическом сообществе выделяют политические, военные и социально-экономические аспекты миграционных процессов. Так, под миграцией по политическим причинам понимают бегство от различных форм дискриминации на ра-

совой, религиозной, этнической, языковой почве, на основе политических и иных убеждений, а также репатриацию. К видам миграции, обусловленной военными причинами, относят депортацию, эвакуацию и реэвакуацию. И, наконец, социально-экономическая миграция рассматривается как переселение в поисках работы, лучших заработков, свободных сельскохозяйственных земель, с целью улучшения условий жизни, приобретения более высокого статуса и пр. [1].

Миграционные процессы можно рассматривать также с точки зрения их продолжительности; возвратности/безвозвратности; добровольности/вынужденности; легальности/ нелегальности [1]. Таким образом, трудовую миграцию можно отнести к возвратной, добровольной, социально-экономической трансграничной (международной, или внешней), которая носит как легальный, так и нелегальный характер.

Трудовая деятельность граждан КР на территории РФ была и остается одним из системообразующих блоков российско-киргизского сотрудничества как на двусторонней основе, так и в формате

созданных на евразийском пространстве многосторонних интеграционных объединений.

В совместном заявлении по итогам официального визита в Киргизскую Республику Президента Российской Федерации В.В. Путина 19–20 сентября 2012 г. лидеры двух государств особо акцентировали “важность... продолжения сотрудничества по вопросам внешней трудовой миграции и урегулирования связанных с ней правовых, социальных, гуманитарных и иных вопросов” [2].

Следует отметить, что еще в Договоре об основах межгосударственных отношений, заключенном Российской Советской Федеративной Социалистической Республикой и Республикой Кыргызстан 21 июля 1991 г. в Бишкеке, вопросы миграционной политики были отнесены к сфере совместной деятельности, “реализуемой на равноправной основе через координирующие институты” (статья 7 Договора).

Сотрудничество на миграционном треке прописано в целом ряде международно-правовых документов, подписанных как на двустороннем уровне, так и в многостороннем формате. Среди последних в первую очередь следует отметить договоренности, достигнутые в области трудовой миграции в рамках СНГ. К ним относятся:

- Соглашение о гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения (Москва, 13 марта 1992 года).
- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (Москва, 15 апреля 1994 года).
- Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (Москва, 25 ноября 2005 года).
- Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (Москва, 6 марта 1998 года).
- Конвенция СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (Кишинев, 14 ноября 2008 года).

На двустороннем уровне между Российской Федерацией и Киргизской Республикой были заключены:

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (Бишкек, 18 июля 1995 года), которое к настоящему моменту прекратило свое действие.
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности

и социальной защите трудящихся-мигрантов (Москва, 28 марта 1996 года).

- Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 года (Москва, 22 сентября 2003 года).
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о реадмиссии и Исполнительный протокол о порядке ее реализации (Бишкек, 11 октября 2012 года).

На основе Соглашения 1995 года о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (далее – Соглашение о переселении) в 1997 г. в Бишкеке было учреждено Представительство ФМС России. Поскольку в 2011 г. данный международный договор утратил силу (ему на смену пришла Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, которая сегодня действует уже во второй редакции), возникла необходимость выработки новых договорно-правовых основ работы Представительства ФМС России в КР. В настоящее время деятельность Представительства регламентируется Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о правовом статусе Представительства ФМС России в КР, подписанным в Бишкеке в октябре 2011 года. Интенсификация миграционных процессов между двумя странами привела к расширению его функционала, в том числе, связанного с проведением активной информационной работы среди широких слоев киргизской общественности по разъяснению новелл и практики применения законодательства Российской Федерации в области и трудовой миграции. В настоящее время сотрудники Представительства, помимо текущего планового приема граждан, дают интервью средствам массовой информации, выступают на “круглых столах”, конференциях, тематических лекциях и других публичных мероприятиях.

Учитывая особую актуальность оперативного решения проблем в области трудовой миграции, еще в 2007 г. ФМС России и Госкомитет по делам миграции и занятости КР создали специальную двустороннюю рабочую группу [3]. В ноябре 2013 г. в Москве прошло седьмое заседание Совместной российско-киргизской рабочей группы по обсуждению проблем, возникающих при реализации двустороннего межправительственного Соглашения о трудовой деятельности и соцзащите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 года и Про-

токола к нему от 22 сентября 2003 г. (далее – Совместная рабочая группа) под председательством с российской стороны заместителя руководителя ФМС России А.Е. Кузнецова и с киргизской – тогдашнего и.о. статс-секретаря Министерства труда, миграции и молодежи (далее – Минтрудмолодежи) КР Д.Д. Бекмурзаева. В заседании приняли участие представители МИД, Минтруда и Минобрнауки России, а также Посольства КР в РФ [4].

Обсуждался проект Соглашения об организованном наборе граждан КР для трудовой деятельности на территории РФ (далее – Соглашение об оргнаборе). Рассматривались выполнение сторонами ранее принятых решений, изменения в миграционном законодательстве государств, перспективы дальнейшего развития отношений в данной области [4].

Восьмое заседание Совместной рабочей группы прошло 8–9 сентября 2014 г. в городе Чолпон-Ата под председательством с российской стороны – Начальника Управления внешних связей ФМС России О.В. Артамонова, с киргизской – тогдашнего заместителя министра труда, миграции и молодежи КР Д.Д. Бекмурзаева. В состав российской делегации входили также представители МИД, Минтруда и Минобразования России, киргизской – МИД, Минсоцразвития, Государственной регистрационной службы и Социального фонда [5].

1 сентября 2014 г. Премьер-министр Кыргызской Республики Д.К. Оторбаев подписал распоряжение об одобрении проекта Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о представительстве Министерства труда, миграции и молодежи КР в РФ. Согласно этому документу, руководитель представительства и его заместитель (заместители) пользуются привилегиями и иммунитетами, которые по международному праву признаются за членами дипломатического персонала дипломатических представительств. Служебные помещения представительства, его имущество, архивы, документы и корреспонденция, а также жилые помещения его персонала пользуются привилегиями и иммунитетами, признанными по международному праву за помещениями, имуществом, архивами, документами и корреспонденцией дипломатических представительств и частными резиденциями их дипломатического персонала. Кроме того, по взаимному согласию сторон отделения представительства могут быть открыты в других городах РФ [6]. Текст этого документа был передан на рассмотрение российской стороны.

Важным пунктом повестки дня стало обсуждение и согласование ряда поправок редакционного характера к проекту Соглашения об оргнаборе. Как

сообщил в своем недавнем интервью РИА Новости Посол России в Киргизии А.А. Крутько, данный документ будет подписан в самое ближайшее время [7].

Кроме того, был рассмотрен ряд проблемных вопросов в сфере миграции. В частности, вопрос об ограничении въезда граждан одной страны на территорию другой, организация обучения и тестирования киргизских трудовых мигрантов по русскому языку, истории и основам законодательства РФ, а также их пенсионном обеспечении. Российская сторона, в частности, проинформировала об исключении ФМС России из так называемого “черного списка” свыше тысячи граждан КР, которым ранее был запрещен въезд на территорию РФ [8].

Работа Совместной рабочей группы подтвердила эффективность механизма нахождения взаимоприемлемых развязок по самым различным, в том числе крайне острым аспектам регулирования миграционных процессов. Переговоры Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко с Премьер-министром Кыргызской Республики Д.К. Оторбаевым, состоявшиеся в Бишкеке в октябре 2014 г., подтвердили, что в миграционной сфере налажен достаточно эффективный механизм регулярных контактов по линии миграционных ведомств. Отмечено, что все практические вопросы обсуждаются в рамках постоянно действующей Рабочей группы по миграции [9].

Главной задачей остается упорядочение и управление потоками трудовой миграции, которая, по оценке Посла России в Киргизии А.А. Крутько, приносит ощутимую пользу обеим странам. Занятые в промышленности, сельском хозяйстве, сфере торговли и ЖКХ, киргизстанцы вносят весомый вклад в экономику и социальную сферу России, а приобретенные ими опыт и практические знания по их возвращении домой будут весьма востребованы в интересах устойчивого развития Киргизии [7]. К тому же, денежные переводы киргизских трудовых мигрантов служат весьма существенным подспорьем, а иногда и единственным источником существования их семей, оставшихся на родине. По данным Национального банка КР за 2014 г., трудовые мигранты, подавляющая часть которых работает в России, перевели в Киргизию 1 млрд 784 млн долл. США [10].

Глава российского дипломатического представительства в КР прокомментировал часто встречающуюся в ряде киргизских средств массовой информации и заявлений отдельных политиков, но далекую от реальности цифру в 1 млн киргизских трудовых мигрантов, работающих в РФ. В действительности, согласно официальным данным ФМС России, в январе 2015 г. на территории РФ

находилось немногим менее 545 тыс. граждан Киргизии [11]. При этом далеко не все они занимались трудовой деятельностью. В это число входят студенты высших и средних специальных учебных заведений, лица, приехавшие по частным делам (бизнес, туризм, лечение, посещение родственников, служебные командировки и т. д.), а также те, кто переехал на постоянное жительство в Россию, но еще не получил гражданство РФ [7].

По мнению Посла России в Киргизии, такие “ножницы” в цифрах могли возникнуть в результате учета тех киргизстанцев, которые выехали в Россию на постоянное жительство и приняли гражданство РФ. За 1992–2014 гг. таковых, по данным ФМС России, насчитывается свыше 516 тыс. чел. Какая-то их часть продолжает финансово помогать оставшимся в Киргизии родственникам, посещает республику с частными поездками, однако, как подчеркнул А.А. Крутько, “большинство из них давно и прочно обосновались в России и вряд ли подумывают о возвращении в Киргизию” [7].

Что же касается собственно трудовой деятельности, то разрешительные документы на нее оформили лишь около 267 тыс. человек. Еще какая-то часть работает без них на свой страх и риск, нередко становясь при этом жертвами действий недобросовестных работодателей, сталкиваясь с нарушениями своих трудовых и социальных прав и попадая в запретительные “черные списки” лиц, которым запрещен въезд на территорию России.

О степени серьезности проблемы “запретников” свидетельствует тот факт, что в беседе с В.И. Матвиенко в ходе упомянутого выше ее визита в Бишкек торага (спикер) Жогорку Кенеша (Парламента) КР А.Ш. Жээнбеков обратил внимание на “важность содействия в решении проблем, связанных с включением киргизстанцев в “черные списки”, особенно за незначительные проступки”. Он высказался за скорейшее заключение межправительственного Соглашения об оргнаборе [12]. В.И. Матвиенко, в свою очередь, подчеркнула, что данный документ “позволит направлять их (киргизских трудовых мигрантов – Н.К.) в конкретные сферы и отрасли и закрыть нелегальный рынок” [13].

При этом обе стороны отметили, что одним из позитивных результатов предстоящего вступления Киргизии в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) станет решение целого ряда проблем в области трудовой миграции. “После полноформатного подключения Киргизии к евразийскому интеграционному проекту, – подчеркнула спикер верхней палаты российского парламента, – миграционные вопросы будут стоять менее остро. Граждане КР смогут свободно перемещаться и легально работать на всем пространстве ЕАЭС” [9].

Более подробно о льготах и преференциях, которые получают киргизстанцы в рамках этого экономического интеграционного объединения, рассказал в интервью А.А. Крутько. С 1 января 2015 г. на территории Белоруссии, Казахстана и России функционирует общий рынок труда, граждане этих стран работают в других государствах Союза на тех же условиях, что и собственные граждане. С завершением процесса присоединения Киргизии к ЕАЭС эти правила будут распространяться и на граждан КР.

Граждане стран ЕАЭС не заполняют миграционные карты при пересечении внутренних границ стран Союза, если срок их пребывания не превышает 30 суток с даты выезда. Они смогут находиться на территории России в течение 30 дней без регистрации, им не придется оформлять разрешительные документы на трудовую деятельность (т. е. патенты для работы у юридических или физических лиц), хотя необходимость заключения трудовых договоров с работодателями при этом сохраняется.

С созданием общего рынка труда в ЕАЭС автоматически признаются дипломы, выданные государствами-членами Союза. Налог на доходы физических лиц, граждан государств-членов ЕАЭС уплачивается по внутренней резидентской ставке с первых дней работы по найму. Еще одно важнейшее преимущество членства Киргизии в ЕАЭС для простых граждан – возможность применения национального режима в части социального обеспечения, в том числе медицинского обслуживания. В рамках ЕАЭС все медицинские услуги, гарантированные государством, в равной степени станут доступны для всех граждан стран Союза, что в первую очередь касается бесплатного оказания услуг по скорой медицинской помощи [7].

Что касается пенсий, то в Договоре о ЕАЭС заложено обязательство решить вопрос с их экспортом и зачетом трудового стажа, накопленного в другой стране – участнице Союза. В настоящее время Евразийская экономическая комиссия совместно со Сторонами работает над Договором о пенсионном обеспечении, который вступит в силу уже после 2015 года.

Таким образом, полноформатное участие киргизской стороны в евразийском интеграционном проекте позволит снять многие остающиеся на сегодняшний день в сфере трудовой миграции острые вопросы и придать этим процессам более упорядоченный, цивилизованный и обоюдовыгодный характер. Значительному числу киргизстанцев, находящихся сегодня на территории России в состоянии, что называется, “свободного плавания”, оно позволит легализоваться в качестве

трудоустройства мигрантов, а следовательно, сократит риск их вовлечения в теневой и даже криминальный сектор.

*Литература*

1. Филиппов В.И. Переселение российских соотечественников из постсоветских государств: политико-правовой анализ / В.И. Филиппов. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2011.
2. Совместное заявление по итогам официального визита Президента Российской Федерации В.В. Путина в Кыргызскую Республику // Слово Кыргызстана. 2012. 21 сентября.
3. Власов В.С. Стратегическое партнерство Российской Федерации и Киргизской Республики: предпосылки и основные направления / В.С. Власов. Бишкек, 2012. С. 151.
4. Седьмое заседание Совместной российско-киргизской рабочей группы. URL: [http://www.fms.gov.ru/press/news/news\\_detail.php?ID=75807#](http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=75807#)
5. Кыргызско-российская рабочая группа проводит на Иссык-Куле заседание по проблемным вопросам в сфере миграции. URL: <http://kg.akipress.org/news:602508>.
6. Правительство КР одобрило проект Соглашения с Россией о правовом статусе представительства Минтруда, миграции и молодежи КР в РФ. URL: <http://kg.akipress.org/news:602527>.
7. Посол РФ в Киргизии: оттока мигрантов из-за падения рубля не будет. URL: <http://ria.ru/interview/20150217/1048117655.html>.
8. В Иссык-Кульской области продолжится работа совместной кыргызско-российской рабочей группы по вопросам в сфере миграции. URL: <http://kg.akipress.org/news:602554>.
9. Матвиенко В. Киргизия на пороге вступления в Евразийский экономический союз. URL: [http://russkg.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5148:2014-](http://russkg.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5148:2014-)
10. За 2014 год трудовые мигранты перевели в Кыргызстан более \$1 миллиарда. URL: <http://www.24.kg/ekonomika/4815>
11. Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории РФ, в половозрастном разрезе (по состоянию на 5 февраля 2015 г.). URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/>
12. Надежные союзники, стратегические партнеры // Слово Кыргызстана. 2014. 22 октября.
13. Россия выделит \$ 200 млн Кыргызстану для реализации условий по вступлению в ТС // Слово Кыргызстана. 2014. 22 октября.