

УДК 341:331.556 (575.2+470)

**СОТРУДНИЧЕСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

А.М. Джумагулов, Б.А. Шакиров

Рассматриваются политико-правовые и организационные аспекты двустороннего сотрудничества Кыргызстана и России в миграционной сфере, анализируется соответствующая договорно-правовая база, делается вывод о стратегическом значении международно-правовой миграционной политики в экономической и социальной сферах международного сотрудничества России и Кыргызстана.

Ключевые слова: кыргызско-российские отношения; правовая миграционная политика; внешняя миграция; правовое регулирование.

**COOPERATION BETWEEN THE KYRGYZ REPUBLIC AND THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE AREA OF REGULATION OF MIGRATION PROCESSES**

A.M. Djumagulov, B.A. Shakirov

The article provides an overview of political, legal and organizational aspects of bilateral cooperation between Kyrgyzstan and Russia in the area 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 Russia and Kyrgyzstan.

Keywords: Kyrgyz-Russian relations; legal migration policy; external migration; legal regulation.

В условиях независимости в Кыргызстане назрела необходимость формирования новой государственной (в т.ч. правовой) миграционной политики, а также решения проблем регулирования миграционных потоков в рамках СНГ и других впоследствии образованных международных интеграционных образований. При этом государство, как правило, при разработке соответствующего национального законодательства и осуществлении миграционной политики ориентируется на основные международные стандарты, касающиеся прав мигрантов [1; 2].

Существуют разные оценки численности внешних мигрантов из Кыргызстана, как официальные, так и экспертные, но в целом они сводятся к тому, что с момента обретения независимости с территории Кыргызстана выехало в страны СНГ и дальнего зарубежья около 1 млн человек. Из этого количества более 700 тысяч – в Российскую Федерацию, около 500 тысяч из которых приняли российское гражданство [3, с. 11].

Наряду с формированием и реализацией согласованной миграционной политики в рамках СНГ и ЕАЭС у Кыргызстана накоплен свой бога-

тый положительный опыт решения миграционных проблем с Россией.

В начале 90-х гг. прошлого века социально-экономическая ситуация в наших странах была схожей по своей сложности и кризисности, при этом рост миграции из Кыргызстана в Россию больше обосновывался неоднозначной национальной политикой. 10 июня 1992 г. был подписан Договор между Кыргызстаном и Россией о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи [4], который гарантировал лицам, проживающим на их территории в соответствии с их свободным волеизъявлением: право выбора гражданства (ст. 8); общепризнанные гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы; защиту прав своих граждан, проживающих на территории другой стороны, оказание им покровительства и поддержки в соответствии с общепризнанными нормами международного права и обязательствами по СБСЕ, заключение консульской конвенции и договора о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам и другие соглашения, необходимые для обеспечения защиты прав граждан (ст. 9). В ст. 10

закреплялось положение о том, что стороны придерживаются принципа открытости границ и принимают необходимые меры для обеспечения свободного въезда, выезда и передвижения граждан своих стран по территории сторон, обеспечивают общий режим для въезда и выезда граждан в третьи страны, разрабатывают и осуществляют согласованный комплекс мер по регулированию режима въезда и выезда граждан третьих стран на их территорию, заключают отдельное соглашение по вопросам визового режима. В ст. 11–12 стороны обязались осуществлять на своей территории эффективные меры, включая принятие соответствующих законодательных актов, для предотвращения и пресечения любых действий, которые представляют собой подстрекательство к насилию против лиц или групп, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной нетерпимости, враждебности или ненависти, принять на своей территории эффективные меры по защите лиц или групп, которые подвергаются или могут подвергнуться угрозам или актам насилия, дискриминации или враждебности по причинам их этнической, языковой, культурной или религиозной самобытности, а также по защите их собственности, заключить соглашение о сотрудничестве в целях обеспечения прав и законных интересов лиц, принадлежащих к этническим, языковым, культурным и религиозным меньшинствам, обеспечить защиту этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории и создать условия для поощрения этой самобытности.

Вероятно, что в связи с реализацией положений этого договора, 14 июня 1994 г. был издан указ президента “О мерах по урегулированию миграционных процессов в Киргизской Республике”, предусматривающий разработку мер по устранению социально-политических причин массовой миграции граждан в Россию. В качестве таких мер назывались: решение проблемы русского языка путем придания ему официального статуса; изменение кадровой политики с целью обеспечения “справедливого представительства” русскоязычного населения в органах власти; усиление борьбы против проявлений бытового национализма; предусматривались “гарантии представительства национальных меньшинств” в законодательных органах. В сентябре 1994 года было принято соответствующее развернутое постановление правительства [4].

В настоящее время в Конституции Кыргызской Республики русский язык имеет статус официального и считается в стране языком меж-

национального общения, языком науки, новых информационных технологий, способствующим интеграции республики в мировое сообщество. Тем не менее в Кыргызстане все чаще не совсем политкорректно и тактично актуализируются проблемы соотношения государственного кыргызского и официального русского языков.

Дипломатические отношения между Кыргызстаном и Россией были установлены 20 марта 1992 г. Договорно-правовую базу составляют порядка 150 двусторонних межгосударственных и межправительственных договоров и соглашений. 10 июня 1992 г. был подписан указанный выше Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, а позднее была подписана Декларация о вечной дружбе, союзничестве и партнерстве между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией от 27 июля 2000 года [4].

Приоритетными направлениями двустороннего сотрудничества Кыргызской Республики с Россией 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.

В целях регулирования двусторонних миграционных процессов были подписаны следующие документы: Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев от 18 июля 1995 г.; Договор между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о правовом статусе граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, от 13 октября 1995 г.; Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 г. (утратило силу в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.); Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение от 28 марта 1996 г. между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 22 сентября 2003 г. (утратило силу

в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.); Протокол между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о продлении срока действия Соглашения от 18 июля 1995 г. между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев от 12 июля 2004 г.; Соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Кыргызскую Республику, гражданами Кыргызской Республики, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и выхода из прежнего гражданства от 28 марта 1996 г.; Соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией о сотрудничестве по пограничным вопросам от 17 июля 1999 г.; Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о реадмиссии и Исполнительный протокол о порядке его реализации от 11 октября 2012 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Кыргызской Республики и граждан Кыргызской Республики на территории Российской Федерации от 19 июня 2015 г.; и др. [4].

Интерес представляют также договоры, подписанные в целях развития межведомственного сотрудничества между миграционными структурами КР и РФ: Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Федеральной миграционной службы в Кыргызской Республике от 21 октября 2011 г.; Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики в Российской Федерации от 15 апреля 2015 г.; и др. [4]. В частности, действует межправительственное соглашение о поддержке трудовых мигрантов из Кыргызской Республики, которое ориентировано на организованный набор, механизмы оптимизации трудоустройства, адаптации иностранных граждан [5].

Так, в г. Бишкек и г. Ош Кыргызской Республики созданы центры трудоустройства. Согласно данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, только за 2015 г. консультацию по вопросам трудоустрой-

ства в Российской Федерации в указанных центрах получили 2 990 человек [6].

Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 96 от 2 марта 2016 г. было учреждено Представительство Государственной службы миграции Кыргызской Республики в Российской Федерации [7].

Предполагалось, что в г. Москве в представительстве будут работать четыре сотрудника, еще пять будут находиться в регионах России – наиболее крупных местах проживания трудящихся-мигрантов из республики. Целью Представительства является представление интересов названной государственной службы по вопросам миграции в Российской Федерации. Задачами Представительства являются: защита законных прав и интересов граждан Кыргызской Республики по вопросам миграции в Российской Федерации; оказание содействия гражданам Кыргызской Республики в осуществлении ими трудовой деятельности в Российской Федерации.

В соответствии с возложенными задачами представительство: осуществляет анализ миграционной ситуации, законодательства, конъюнктуры рынка труда, изучает опыт Российской Федерации в решении миграционных проблем в целях его возможного использования в Кыргызской Республике; информирует заинтересованные органы Российской Федерации о законодательстве Кыргызской Республики в области миграционной политики Кыргызской Республики; в случае выявления содействует устранению нарушений законных интересов кыргызских трудовых мигрантов и принимает меры по защите; ведет совместно с компетентными органами Российской Федерации учет граждан Кыргызской Республики, осуществляющих трудовую и предпринимательскую деятельность на территории Российской Федерации, оказывает содействие в легализации их правового статуса в целях защиты их прав и свобод в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами; проводит прием граждан Кыргызской Республики, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих и проживающих на территории Российской Федерации, по вопросам миграции и переселения в Кыргызскую Республику; участвует совместно с дипломатическим представительством или консульским учреждением Кыргызской Республики в Российской Федерации в решении вопросов, связанных с предотвращением и пресечением незаконной миграции; оказывает содействие юридическим и физическим лицам Кыргызской Республики в поиске, подборе и налаживании контактов

с работодателями на территории Российской Федерации для заключения договоров по трудоустройству граждан Кыргызской Республики; оказывает содействие в деятельности общественных объединений соотечественников; принимает меры по реализации международных договоров в области миграции; осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики.

В рамках своей компетенции Представительство имеет право участвовать: в урегулировании трудовых споров, связанных с нарушением работодателями Российской Федерации условий найма на работу трудовых мигрантов из Кыргызстана; в урегулировании на досудебном этапе трудовых и иных споров между трудовыми мигрантами из Кыргызстана и работодателями Российской Федерации; в осуществлении в рамках законодательства Российской Федерации представления интересов трудовых мигрантов из Кыргызстана в судебных и правоохранительных органах; в переговорах и консультациях с представителями государственных и общественных организаций Российской Федерации по вопросам в области миграции и либерализации доступа на рынок труда Российской Федерации; в разработке проектов международных договоров по вопросам миграционного сотрудничества Кыргызской Республики с Российской Федерацией; во взаимодействии со средствами массовой информации Российской Федерации в рамках своей компетенции при освещении вопросов миграционной политики Кыргызской Республики.

В связи с 25-летним юбилеем установления дипломатических отношений между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией в 2017 г. [8] президенты наших государств с удовлетворением отметили позитивную динамику взаимодействия Кыргызстана и России в политической, торгово-экономической, культурно-гуманитарной, военной и военно-технической областях и подтвердили свою неизменную приверженность принципам, заложенным в Договоре о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Кыргызстан и Российской Федерацией от 10 июня 1992 г., Декларации о вечной дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией от 27 июля 2000 г. Президенты считают важным продолжать работу над продвижением всестороннего сотрудничества в различных областях, в том числе путем расширения и совершенствования его договорно-правовой базы. Была также подтверждена приверженность России и Кыргызстана положениям и принципам Договора о Евразийском экономическом союзе,

в том числе по свободному передвижению товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Главы государств подчеркнули значимость взаимных поездок граждан двух стран, поощрения трудовой миграции и урегулирования связанных с ними правовых, социальных, гуманитарных и иных вопросов, а также заявили, что предпримут меры по решению вопросов, связанных с пребыванием граждан Кыргызской Республики на территории Российской Федерации и граждан Российской Федерации на территории Кыргызской Республики.

В заключение необходимо отметить, что избранный президент Кыргызстана С.Ш. Жээнбеков свой первый зарубежный визит совершил именно в Российскую Федерацию, показывая этим, что “Кыргызская Республика твердо нацелена укреплять взаимоотношения, союзничество и стратегическое партнерство” и приложит максимум усилий для укрепления двусторонних отношений [9].

Международно-правовая политика Кыргызской Республики направлена на решение множества задач в сфере правового обеспечения международных отношений, требующих незамедлительного решения, которые являются по существу едиными для всех или большинства направлений государственной политики и максимально способствуют достижению поставленных перед ней целей. Решение миграционных проблем для Кыргызстана, как для страны-экспортера рабочей силы, так и для России, как страны, входящей в число мировых лидеров среди государств-реципиентов этой силы, является стратегическим и приоритетным направлением реализации этой политики в экономической и социальной сферах международного сотрудничества.

Литература

1. См.: *Фирсова Н.А.* Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации (на материалах СНГ): автореф. ... дис. канд. полит. наук / Н.А. Фирсова. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2010.
2. *Фирсова Н.А.* Проблемы международной трудовой миграции: политико-правовые аспекты // *Вестн. КРСУ.* 2010. Т. 10. № 1.
3. Единый доклад по миграции в КР. Бишкек, 2014.
4. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2014 г. № 2260-р “О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством

- Киргизской Республики об организованном наборе граждан Киргизской Республики для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации”. URL: <http://government.ru> – официальный сайт Правительства РФ.
6. Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике / Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики. Бишкек, 2015.
 7. Временное положение о Представительстве Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики в Российской Федерации. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 96 от 2 марта 2016 года. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. 2018. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>.
 8. См.: Совместное заявление президентов КР и РФ от 28 февраля 2017 г. URL: <http://www.rkdf.org> – сайт Российско-Кыргызского фонда развития.
 9. Сооронбай Жээнбеков встретился с президентом России Владимиром Путиным. URL: <http://knews.kg> (дата обращения: 29.11.2017).