

УДК 331.91 (575.2+47+57)

**МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КЫРГЫЗСТАНА ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ
(РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ)**

К.С. Исабеков

Проанализированы основные правовые источники сотрудничества государств-членов СНГ по миграционным вопросам; показана динамика такого сотрудничества; выявлены основные проблемы на каждом историческом этапе взаимодействия.

Ключевые слова: миграция; трудящиеся-мигранты; сотрудничество; взаимодействие; соглашение; договор; обязательства; правоотношения; межгосударственные образования; интеграционные процессы.

**КӨЗ КАРАНДЫСЫЗ МАМЛЕКЕТТЕР ШЕРИКТЕШТИГИНИН АЛКАГЫНДА
КЫРГЫЗСТАНДЫН МИГРАЦИЯ МАСЕЛЕЛЕРИ БОЮНЧА ЭЛ АРАЛЫК КЫЗМАТТАШТЫГЫ
(РЕТРОСПЕКТИВДҮҮ ТАЛДОО)**

Макалада КМШга мүчө-мамлекеттердин кызматташтыгынын негизги укуктук булактары талдоого алынды, мындай кызматташтыктын өсүү динамикасы көрсөтүлдү, өз ара кызматташуунун ар бир тарыхый этабындагы негизги көйгөйлөр аныкталды.

Түйүндүү сөздөр: миграция; эмгек-мигранттары; кызматташтык; өз ара аракеттешүү; макулдашуу; келишим; милдеттеме; укуктук мамилелер; мамлекет аралык мамилелер; интеграциялык процесстер.

**INTERNATIONAL COOPERATION OF KYRGYZSTAN ON ISSUES OF MIGRATION
IN THE FRAMEWORK OF THE COMMONWEALTH INDEPENDENT STATES
(RETROSPECTIVE ANALYSIS)**

K.S. Isabekov

The article analyzes the main legal sources of cooperation of the CIS member states on migration issues; the dynamics of such cooperation is shown; identified the main problems at each historical stage of interaction.

Keywords: migration; migrant workers; cooperation; interaction; agreement; contract; obligations; legal relations; interstate formations; integration processes.

Международное сотрудничество Кыргызстана с другими постсоветскими государствами в миграционной сфере условно можно разделить на четыре этапа, которые отражали реальные геополитические и экономические тенденции во взаимоотношениях между странами.

Первый этап (1991–1993) межгосударственного сотрудничества в области регулирования миграции на постсоветском пространстве стал формироваться на основе многосторонних соглашений сразу же после создания СНГ. Это было вызвано, с одной стороны, слабыми центростремительными потоками, с другой – инерцией необходимости

поддержания стабильных политических, экономических и социальных связей бывших союзных республик в формате нового межгосударственного образования. Это необходимо было сделать потому, что масштабы негативных изменений, поразивших страны бывшего Союза, “привели к существенному снижению уровня жизни большинства населения, массовой безработице, вовлечению в бедность многочисленных социально-демографических групп населения” [1, с. 127].

В столице Кыргызстана, Бишкеке, 9 октября 1992 г. было подписано Соглашение “О безвизовом перемещении граждан государств СНГ

на территории его участников” (Бишкекское соглашение), согласно которому граждане Сторон получили “право въезжать, покидать территорию и перемещаться по территории Сторон без виз при наличии документов, подтверждающих их личность или гражданство” [2, с. 34]. Кроме того, безвизовый режим въезда, выезда и передвижения на территории стран-участников Бишкекского соглашения был предоставлен гражданам Сторон, “постоянно проживающим на территории третьих государств”. Соглашение подтвердило право государств, входящих в СНГ, принимать особые меры по защите своих границ и территорий при чрезвычайных обстоятельствах посредством возможного осуществления соответствующего паспортного и иных видов контроля” [1, с. 48].

13 ноября 1992 г. в Москве было подписано Соглашение “О взаимном признании виз государств-участников СНГ” (так называемое Московское соглашение). В нем устанавливалось, что “каждая Сторона признает въездные, выездные и транзитные визы, выдаваемые иностранным гражданам компетентными органами Сторон” [3, с. 16]. Эти визы предоставляли держателю право беспрепятственного транзита через территорию других стран СНГ в пункт назначения.

Порядок пребывания и передвижения иностранных граждан, временно пребывающих на территории стран-участников Соглашения, в том числе для целей транзитных перевозок, определялся в соответствии с их национальным законодательством [3, с. 50]. Бишкекское и Московское соглашения 1992 г. сохранили безвизовый режим для передвижения граждан государств-членов в большинстве стран СНГ, а также провозгласили принцип взаимного признания виз, выданных их компетентными органами.

В марте 1992 г. между странами СНГ было подписано Соглашение “О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсий”, что позволило хотя бы частично скорректировать вопросы с назначением и выплатой пенсий выходцам из бывших союзных республик, которые после распада СССР вернулись на свою историческую родину. В апреле 1994 г. все страны СНГ подписали Соглашение “О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов”. Дальнейшая ратификация этого соглашения выявила противоречия, возникшие между отдельными странами СНГ. Соглашение не вступило в силу для двух государств – Грузии и Туркменистана [4, с. 105]. В декабре 1994 г. в рамках СНГ было подписано еще одно важное Соглашение “О сотрудничестве в области охраны труда и техники безопасности производственных

травм, полученных работниками, за пределами страны проживания” [5, с. 84].

Многосторонние соглашения по управлению миграцией, заключенные между странами СНГ в первый период, позволили обеспечить нормальное функционирование социальных механизмов, необходимых для повседневной жизни людей на всем постсоветском пространстве. Не забываем, что сотрудничество проходило на фоне больших геополитических изменений, которым подвергалось все пространство СНГ, и все принятые соглашения сыграли как бы роль амортизатора в сглаживании неблагоприятных экономических последствий от “разбегания” бывших советских республик. Однако постепенно этот процесс стал набирать обороты, и государства в процессе строительства новых обществ стали все больше экономически отдаляться друг от друга.

Второй период (1994–1997) – это время “цивилизованного развода” бывших советских республик. В вопросах регулирования миграционных потоков правительства новых суверенных государств предпочитали выходить в основном на заключение не многосторонних, а двусторонних договоров и соглашений. Отсюда начался “массовый исход” стран из Бишкекского и Московского соглашений. Первым о выходе из Бишкекского соглашения 16 апреля 2000 г. объявил Узбекистан, за ним 9 июня 1999 г. – Туркменистан, 3 декабря 2000 г. из договора вышла Россия [6], и 8 января 2001 г. завершил исход Казахстан. Из Московского соглашения вышел Узбекистан, а Россия временно приостановила право транзитного проезда иностранцев через свою территорию [7, ст. 6358].

Практика применения “Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции” показала свою неэффективность, поскольку основная часть трудовых мигрантов, находясь за пределами правового поля, продолжала самостоятельно решать свои проблемы, как правило, незаконно. Требовалось решать возникающие проблемы конкретно с каждой страной. Может, именно поэтому в данный период появился большой пласт двусторонних соглашений между странами СНГ о безвизовом передвижении граждан и регулировании миграции. В частности, Кыргызстан в этот период подписывал двусторонние соглашения о безвизовых поездках граждан между Кыргызстаном и Россией (17 июля 1999 г.) [8]; о регулировании миграционных процессов (18 июля 1995 г.) [9]; с Казахстаном (25 декабря 2003 г.) [10]; Таджикистаном (26 мая 2004 г.) [11]; Узбекистаном (7 августа 1997 г.) [12]; многосторонние соглашения с Казахстаном и Узбекистаном (7 августа 1997 года) [13]; с Беларусью, Казахстаном, Россией, Таджикистаном

(30 ноября 2000 г.) [14]. Основные положения двусторонних соглашений ограничивались возможностями безвизового въезда, выезда и транзита в соответствии с правилами пребывания и регистрации; перемещения людей через контрольно-пропускные пункты.

Регулирование на основе двусторонних соглашений повлияло на трудовую миграцию. В частности, между некоторыми странами СНГ, а также между странами СНГ и некоторыми другими государствами были подписаны двусторонние соглашения о трудоустройстве их граждан в соответствующих странах. Кыргызстан заключил соглашения с Россией [15], Беларусью [16], многостороннее соглашение о трудовой миграции с Казахстаном и Узбекистаном [17], отдельно с Казахстаном [18], Таджикистаном [19], Туркменистаном [20]. Также был подписан ряд аналогичных соглашений с зарубежными странами. В них были прописаны основные положения и принципы направления и приема граждан (мигрантов) или отдельных категорий граждан (например, стажеров и студентов) из Кыргызстана на работу в эти страны, а также граждан соответствующих государств для работы на предприятиях и в учреждениях Кыргызстана.

На втором этапе межгосударственного взаимодействия появилось ограничительное направление регулирования миграционных процессов, в частности, в марте 1998 г. было подписано Соглашение “О сотрудничестве государств-участников СНГ по борьбе с незаконной миграцией”. Соглашение было подписано девятью странами СНГ – кроме Туркменистана, Грузии и Узбекистана. Это соглашение устанавливает, что въезд граждан этих стран на территорию одной из сторон возможен при условии выполнения ими требований национального законодательства о правилах въезда, выезда и пребывания. И это неслучайно. По большому счету, основной причиной перехода процессов миграционного регулирования с уровня многосторонних соглашений в плоскость двустороннего сотрудничества стал рост именно незаконной миграции и связанной с ней организованной преступности в сфере торговли людьми, контрабанды оружия и наркотиков на территории СНГ и, как следствие, невозможность обеспечить безопасность государств-членов в рамках подписанных многосторонних соглашений [21].

Третий этап (1998–2005) связан с переходом к регулированию миграции в СНГ на основе межгосударственных объединений. Ситуация на территории бывшего СССР привела к концентрации многоскоростной и многоформатной интеграции бывших союзных республик в рамках Евразийского экономического сообщества (2001) и Централь-

ноазиатского экономического сообщества. Трудовая миграция стала мощным фактором интеграции стран СНГ. Она превратилась в своеобразный “цементирующий” элемент между экономиками некоторых стран СНГ, все более и более обособливавшихся друг от друга. Не случайно, именно в этот период эффективное управление миграционными потоками на территории стран СНГ приобрело наиважнейшую задачу в работе всех правительственных структур. Простое игнорирование миграции, которая стала проверенным и реальным средством адаптации и выживания значительной части населения в новых экономических условиях, означало бы просто обречение его на беспросветную нищету и безработицу. В ноябре 2000 г. правительства Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана подписали Соглашение “О взаимных безвизовых поездках граждан” [22], в котором предусматривалось, что граждане, независимо от их места жительства, имеют право на безвизовый въезд, выезд, транзит и пребывание на территории пяти государств только по одному из действительных документов, указанных в приложении к Соглашению. “Граждане государств-участников должны въезжать и покидать территорию каждого государства-участника через пункты, открытые для международного сообщения, при условии наличия действительных и оформленных в соответствии с законодательством своего государства документов на право пересечения границы” [22].

Наконец, **четвертый этап (с 2006 г. – по настоящее время)** регулирования миграции в странах СНГ характеризуется внедрением практики “визовой асимметрии”, т. е. применением упрощенных визовых схем. В течение этого периода активно развивается тесное сотрудничество между странами СНГ на уровне глав государств и правительств. Так, 5 октября 2007 г. главы государств СНГ подписали Решение “О предложениях по гармонизации миграционной политики государств-участников СНГ” [23]. В этом документе предлагается обеспечить “благоприятные условия для взаимных поездок граждан, разработать взаимные программы и планы, улучшить пограничный и миграционный контроль на государственных границах стран-участников СНГ, усилить взаимное информирование об изменениях национального законодательства в области трудовой миграции” [23].

В рамках реализации Концепции на саммите глав государств СНГ в Душанбе была принята Декларация о скоординированной миграционной политике [24]. В ней провозглашается, что “государства Содружества намереваются: проводить скоординированную миграционную политику; поощрять права граждан государств-участников

СНГ на свободу передвижения, выбор места жительства, пребывания и занятости; запрещать дискриминацию по признаку пола, расы, языка, религии и убеждений, этнического или социального происхождения, имущественного или семейного статуса; поддерживать этническую, языковую, культурную и религиозную самобытность граждан государств-участников СНГ” [24].

Следующим, не менее важным документом, регулирующим межгосударственное сотрудничество в области трудовой миграции, является Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей, подписанная в ноябре 2008 г. главами правительств 9 государств-участников СНГ [25]. Этот документ стал базовым для дальнейшего развития интеграционного сотрудничества в области трудовой миграции.

Сегодня страны СНГ укрепляют миграционное сотрудничество в рамках реализации Программы сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014–2018 гг. [26] и Программы сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией на 2015–2019 гг. [27].

Выводы:

1. Создание общего рынка труда на территории стран-участниц СНГ предполагает осуществление согласованной политики в области трудовых отношений, создание условий и охраны труда, а также регулирование трудовой миграции, сочетание интересов государств через экономически и социально оправданное территориальное перераспределение рабочей силы с интересами конкретных работников.

2. Достижение указанной цели должно включать выполнение четырех основных задач, каждая из которых имеет конкретную цель и подготовку пакета нормативных законодательных актов.

Первой задачей является разработка и реализация Программы внутренней занятости населения, повышение уровня образования, эффективное использование потенциала трудоспособного населения на территории каждого из государств-участника СНГ.

Вторая задача заключается в разработке и принятии совместно со странами-партнерами по СНГ пакет международно-правовых документов, детально регламентирующих процессы переселения, проживания, найма граждан в странах СНГ. Формирование общего рынка труда должно сопровождаться установлением единого правового режима в сферах занятости, вознаграждения, социального обеспечения и т.д.

Третья задача предполагает совместное выравнивание условий труда и ее оплату, предоставление социальных и пенсионных гарантий для

предотвращения нелегальной миграции как внутри стран СНГ, так и за их пределами.

Четвертая задача заключается в создании условий для более эффективного использования совместного трудового потенциала государств-партнеров, возможности организованного перемещения рабочей силы в регионы и страны, испытывающие дефицит в рабочей силе для решения общих проблем развития СНГ [28].

Литература

1. Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников // Бюллетень международных договоров. 1993. № 10. Ст. 34.
2. Кулматов Т.Ш. Правовой режим перемещения граждан государств-участников СНГ / Т.Ш. Кулматов, О.Л. Сластунина // Журнал российского права. 2003. № 10.
3. Соглашение о взаимном признании виз государств-участников СНГ // Бюллетень международных договоров. 1992. № 4.
4. Состояние рынка труда и миграция населения в СНГ: аналитический доклад // Экономика СНГ. Вып. 4. М.: Исполком СНГ, 2000. 260 с.
5. Соглашение стран СНГ “О сотрудничестве в области охраны труда и определения производственного травматизма, полученного работниками, находящимися вне страны проживания” от 9 декабря 1994 года // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ “Содружество”. 1994. № 4.
6. Постановление Правительства России от 30 августа 2000 года № 641 “О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников” // Сборник законов РФ. 2000. № 36. Ст. 3662.
7. Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 года № 1393 “О временном приостановлении действия порядка транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации, предусмотренного статьей 1 Соглашения о взаимном признании виз государств-участников СНГ” // Сборник Законов РФ. 1999. № 51. Ст. 6358.
8. Соглашение от 17 июля 1999 года между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве по пограничным вопросам [Электронный ресурс] // ЦБДПИ КР.
9. Соглашение от 18 июля 1995 года между Правительством Российской Федерации и Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и о защите прав переселенцев. // Бюллетень международных договоров. 1997. Дек. (№ 2).

10. Соглашение от 25 декабря 2003 года между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Казахстан о пунктах пропуска через государственную границу // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7406
11. Соглашение от 26 мая 2004 года между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Таджикистан о пунктах пропуска через кыргызско-таджикскую границу // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17602>
12. Соглашение от 7 августа 1997 года между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Узбекистан о регулировании процесса миграции населения // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3886
13. Соглашение от 7 августа 1997 года между Правительствами Кыргызской Республики, Республики Казахстана и Республики Узбекистан о регулировании процесса миграции населения // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3886
14. Соглашение от 30 ноября 2000 года между Правительствами Кыргызской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках // Законы, кодексы, соглашения. URL: http://legalacts.ru/doc/soglashenie-mezhdu-pravitelstvom-respubliki-belarus-pravitelstvom-respubliki-kazakhstan-pravitelstvom_2/
15. Соглашение между Правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 марта 1996 года о трудовой деятельности и социальной защите прав трудящихся-мигрантов // Бюллетень международных договоров. 1999. февр. (№ 2); Соглашение от 18 апреля 2003 года между МИД Кыргызской Республики и МВД Российской Федерации о сотрудничестве в области миграции // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7396
16. Договор от 27 сентября 2006 года между Кыргызской Республикой и Республикой Беларусь о дружбе и сотрудничестве // Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=14728
17. Соглашение от 7 августа 1997 года между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о регулировании процессов миграции населения: Утверждено Постановлением Правительства КР 17 марта 2000 года № 145 // ЦБДПИ КР.
18. Соглашение между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Казахстан о защите трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Кыргызской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан, и трудящихся-мигрантов Республики Казахстан, временно работающих на территории Кыргызской Республики; Соглашение от 9 июля 2002 года о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях Республики Казахстан // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/>
19. Соглашение от 18 сентября 2007 года между Кыргызской Республикой и Республикой Таджикистан о регулировании миграционных процессов и защите социальных прав трудящихся-мигрантов // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/>
20. Договор от 16 июля 1991 года между Республикой Кыргызстан и Республикой Туркменистан “О взаимных дружбе и сотрудничестве” // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/>
21. Итоги деятельности СНГ за 10 лет и задачи на перспективу // Дипломатический вестник. 2001. № 12.
22. Соглашение от 30 ноября 2000 года между правительствами Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан “О взаимных безвизовых поездках граждан”. Утверждено Постановлением Правительства КР от 25 апреля 2001 г. № 190. Вступило в силу 7 июня 2002 года // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. 2001. № 1.
23. Решение глав государств СНГ от 5 октября 2007 года “О предложениях по согласованию миграционной политики государств-участников СНГ” // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/>
24. Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru/>
25. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view>
26. Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014–2018 годы // ЦБДПИ КР. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/>
27. Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы // ЦБДПИ КР. URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=31653905#pos=0;29
28. Исабеков К.С. Миграционная политика в странах СНГ: правовое регулирование и законодательное обеспечение в решении миграционных проблем / К.С. Исабеков // Вестник КРСУ. 2015. Т. 15. № 6. С. 127–130.