

УДК 341.01

## МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ СНГ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РЕШЕНИИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОБЛЕМ

*К.С. Исабеков*

Рассматриваются проблемы миграции населения в странах СНГ, а также организационно-правовое регулирование деятельности стран-участников межгосударственных соглашений по законодательному обеспечению управления миграционными потоками.

*Ключевые слова:* трудовые мигранты; рынок труда; трудовое законодательство.

---

## MIGRATION POLICY IN CIS COUNTRIES: REGULATIONS AND LEGISLATIVE SECURITY IN RESOLVING MIGRATION ISSUES

*K.S. Isabekov*

It discusses migration problems in CIS countries and also organizational and legal regulations and activities of states-members to intergovernmental agreements regulating migration flows.

*Key words:* labor migrants; labor market; labor law.

Масштабы миграции людей за годы независимости, поразившие страны бывшего Союза, привели к существенному снижению уровня жизни большинства населения, массовой безработице, вовлечению в бедность многочисленных социально-демографических групп населения.

Исключение в этом плане составляет Российская Федерация, которая по уровню экономического развития, оплате труда, возможностям трудовой занятости опережает почти все страны СНГ. Вероятно, такое положение сохранится на протяжении довольно длительного периода, что будет способствовать потоку трудовых мигрантов в города и села России из стран СНГ. Для выходцев из таких стран, как Таджикистан, Молдова, Белоруссия, Украина, Кыргызстан и др., трудовая миграция часто является единственно возможной стратегией выживания и материальной поддержки семьи.

При этом существует ряд проблем (статкомитет СНГ, ФМС России 2011–2014 гг.), нерешенность которых усугубляет социально-экономическую ситуацию и требует проведения консолидированной государственной политики для их устранения.

Во-первых, экономическая ситуация названных республик не дает возможности создать достаточного количества рабочих мест, соответствующих

растущим потребностям населения. Рынок труда является в этих странах трудоизбыточным.

Во-вторых, труд в странах назначения не отвечает международным признанным критериям, объединенным в термине “достойный труд”. Повсеместно идет нарушение прав работников как в части оплаты труда, так и в части условий труда. Отсутствие эффективных механизмов защиты мигрантов усугубляет незащищенность работников на предприятиях. Работодатели зачастую нарушают действующее законодательство или трудовое соглашение. Вопрос о внедрении механизма партнерства работников, работодателей и профсоюза на основе трехстороннего соглашения продвигается с большим трудом.

В-третьих, значительная часть молодого трудоспособного населения находится в трудовой миграции. Их права за рубежом как в социальном, так и в правовом отношении недостаточно защищены. Внешняя трудовая миграция стала устойчивым и долгосрочным фактором рынка труда. Несмотря на предпринимаемые усилия, существует ряд проблем, связанных с защитой прав трудовых мигрантов, их деятельностью за рубежом, а также после возвращения их на родину.

В-четвертых, инфраструктура рынка труда функционирует недостаточно эффективно и не мо-

жет в полной мере решать задачу сокращения времени для работодателей и работников при взаимном поиске, а также задачи улучшения взаимодействия всех участников рынка труда. Кроме того, на отдельных региональных рынках труда крайне затруднены возможности получения достаточной информации для обоснованного принятия решения о вступлении в трудовые отношения. Существующие частные агентства занятости и информационно-консультационные центры нуждаются в институциональном, функциональном и техническом развитии.

Основываясь на вышесказанном, представляется целесообразным на основе сближения законодательств обеспечить гражданам СНГ равные гарантии в социально-трудовой сфере, включая гарантии в области занятости, условий охраны и оплаты труда, социального обеспечения и социального страхования [1]. Также в рамках межгосударственного урегулирования вопросов в сфере трудовой миграции наиболее важным пунктом представляется координация деятельности органов социального, пенсионного и медицинского обеспечения. К сожалению, на сегодняшний день трудовой мигрант, осуществляющий свою деятельность на территории иностранного государства, вынужден платить необходимые отчисления в соответствующие органы страны-реципиента, но в последующем, при выходе на пенсию, все эти отчисления не засчитываются в его трудовой стаж в Кыргызской Республике (КР) [2]. Аналогичное положение и у трудовых мигрантов из Таджикистана, Узбекистана и других стран, экспортирующих избыточные трудовые ресурсы.

Важное значение имеет то, что для создания общего рынка труда в рамках стран СНГ необходимо проводить целенаправленную политику, учитывающую спрос на рабочую силу в государствах Содружества, их социальные и финансовые возможности.

Важнейшим элементом в закреплении новых социальных трудовых отношениях в рамках СНГ должно являться трудовое законодательство, предусматривающее соблюдение единых принципов, на основе международных норм, обеспечивающих необходимый уровень и полноту правового регулирования труда, а также гарантий прав граждан и механизмов их реализации по всем основным институтам трудового права.

В нормативно-правовой сфере необходимо активизировать дальнейший анализ и подготовку предложений по совершенствованию национального законодательства в сфере трудовой миграции и других сферах (налоговой, таможенной, жилищной, служба в вооруженных силах и др.), а также по развитию и усилению координации деятельности соответствующих государственных структур и их

взаимодействия с международными и общественными организациями (прежде всего с МОМ, МОТ), интенсифицировать сотрудничество по совершенствованию законодательства в области трудовой миграции с целью защиты прав мигрантов и эффективного использования трудовых ресурсов, включая заключение соглашений, как на двустороннем, так и многостороннем уровнях, в том числе в рамках Экономического сообщества СНГ, ЕАЭС, ШОС и других региональных организаций [2].

В связи с этим, в рекомендации по гармонизации национального законодательства государственных участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией, в приложении к постановлению комиссии от 23 октября 2008 г. предлагалось:

1. Рассмотреть возможность скорейшего присоединения к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протоколов.

2. Установить уголовную ответственность за организацию незаконной миграции, разграничив при этом организацию незаконного въезда, пребывания и выезда за пределы государства. Отнесение данного преступления к категории тяжких позволит компетентным органам в полной мере использовать методы и формы ОРД для успешного предупреждения и пресечения данного вида преступлений.

3. Ввести уголовную ответственность за многократное нарушение порядка и правил привлечения иностранной рабочей силы, а также за въезд на территорию государства иностранных граждан и лиц без гражданства, ранее выдворенных (высланных или депортированных), до истечения срока снятия запрета на въезд.

4. Предусмотреть возможность привлечения к уголовной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, не покинувших в установленном национальным законодательством срок территории страны в случае вынесения в отношении указанной категории граждан решений о высылке (выдворении, депортации).

5. Исходя из национальной правоприменительной практики, рассмотреть вопрос о целесообразности ужесточения административной ответственности за совершение правонарушений в сфере миграции, прежде всего, в отношении работодателей, использующих в нарушение установленного порядка иностранную рабочую силу, и принимающих (приглашающих) иностранных граждан и лиц без гражданства юридических, должностных и физических лиц, нарушающих нормы соответствующих миграционных законодательств.

6. На основе международного опыта принять меры к унификации порядка и условий содержания задержанных за нарушение национального ми-

грационного законодательства иностранных граждан и лиц без гражданства.

7. Рассмотреть вопрос о создании единого Межгосударственного для государств-участников СНГ специализированного банка данных о транснациональных преступных группах, занимающихся преступной переправкой незаконных мигрантов, их лидерах, а также коммерческих, общественных и иных организациях и структурах, причастных к организации незаконной миграции.

8. Рассмотреть, в целях улучшения статистических данных о масштабах трудовой миграции и нелегальной трудовой миграции, создание Межгосударственной базы данных по спросу-предложению на рынке труда государств-участников СНГ [1].

Кроме этих предложений по гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией и законодательного обеспечения регулирования миграционной политики в государствах-участниках СНГ, Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ было принято ряд других документов<sup>1</sup>.

Также в повестку дня пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи СНГ в декабре 2009 г. включены: Проект Рекомендаций по гармонизации национального законодательства государств-участников СНГ в сфере борьбы с незаконной миграцией; Проект модельного закона “О деятельности частных агентств занятости” [3].

Межпарламентской Ассамблеей СНГ на 2010–2011 гг. была запланирована разработка Концепции общего миграционного пространства государств-участников СНГ и Модельного закона “О миграции” [4].

Учитывая важность государственной политики в сфере миграции, указом Президента Кыргызской Республики от 26 октября 2009 г. № 425 “О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики “О структуре Правительства Кыргызской

<sup>1</sup> “О согласованных принципах регулирования гражданства” (29 декабря 1992 г.); Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств (29 октября 1994 г.), раздел 2; Модельный закон “Миграция трудовых ресурсов в странах СНГ” (1995 г.); Модельный закон “Об общих принципах регулирования вопросов, связанных с беженцами – гражданами бывшего СССР на территориях государств Содружества” (1998 г.); Рекомендации о законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ (2007 г.); Рекомендательный глоссарий терминов и понятий в сфере регулирования миграционных процессов в государствах-участниках СНГ (2007 г.); Постановление Межпарламентской Ассамблеи СНГ “О правовом обеспечении согласованной миграционной политики государств-участников СНГ” (2007 г.).

Республики”, Государственный комитет КР по миграции и занятости был преобразован в Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 122 от 20.02.2012 г. Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики преобразовано в Министерство молодежи, труда и занятости КР. А в 2013 г., в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 109 от 05.03.2013 г., Министерство молодежи, труда и занятости КР преобразовано в Министерство труда, миграции и молодежи КР.

Основными задачами нового министерства в области миграции является: содействие повышению занятости населения с учетом интересов на национальном рынке труда; защита трудовых прав граждан КР на международном рынке труда; создание необходимых условий для интеграции этнических кыргызов, возвратившихся на историческую родину и других категорий мигрантов; обеспечение прав беженцев в соответствии с международными обязательствами и с учетом интересов национальной безопасности.

К функциям данного министерства в области миграции относятся:

- организация работы по контролю за соблюдением норм законодательства Кыргызстана по привлечению иностранной рабочей силы в республику, а также по трудоустройству граждан страны за рубежом;
- разработка предложений по формированию иммиграционной квоты, квоты на трудовую миграцию кайрылманов в установленном порядке;
- обеспечение выдачи разрешений на право осуществления трудовой и предпринимательской деятельности иностранным гражданам, лицам без гражданства на территории Кыргызстана и на право трудоустройства наших граждан за рубежом в установленном законом порядке;
- организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности, трудоустройства и профессионального обучения профессиям, востребованным на национальном и международном рынках труда;
- содействие организации профессионального обучения и переобучения лиц, выезжающих за границу с целью трудоустройства;
- разработка, инициирование и формирование международно-договорной базы с государствами – основными партнерами на международном рынке труда;
- разработка и реализация целевых программ на основе подписанных международных договоров по использованию трудовых ресурсов КР за рубежом;

- осуществление мониторинга и оценки миграционной ситуации как на территории КР, так и в странах – основных партнерах по международному рынку труда;
- участие в мероприятиях по предупреждению нелегальной миграции и борьбе с торговлей людьми;
- осуществление в пределах своих полномочий мониторинга физических и юридических лиц, независимо от их форм собственности по вопросам деятельности, связанной с трудоустройством наших граждан за границей;
- содействие процессу трудоустройства за границей граждан КР, осуществляющих временную трудовую деятельность за границей совместно с дипломатическими и консульскими представительствами КР за рубежом;
- ведение учета, регистрации и прием решения о предоставлении статуса лица, ищущего убежище и беженца в КР в порядке, установленном законодательством КР и международными договорами.

Но следует сказать, что не все зависит от усилий Министерства труда, миграции и молодежи КР. Дело в том, что основная масса трудовых мигрантов из Кыргызстана находятся в Российской Федерации и от того, какие изменения происходят в законодательстве РФ, зависит судьба мигрантов.

За последние годы произошли существенные изменения в законодательстве РФ. Так, в ноябре 2012 г. Президент Российской Федерации В. Путин подписал указ о введении поправок в федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в РФ” и “Об образовании” [5]. В 2013 г. президент РФ подписал так называемый документ “о резиновых квартирах”, где вводится наказание за фиктивную регистрацию иностранных граждан [6].

Ужесточение законодательства, депортация нелегальных мигрантов, кризисные явления в РФ в связи с объявлением Евросоюзом санкций, падение курса рубля, необходимость сдавать платный экзамен на знание русского языка, законодательства и истории России, повышение стоимости патентов, обязательное медицинское страхование вызывают озабоченность общественности Кыргызстана о том, что может предложить Кыргызстан возвращенцам. В частности, в 2014 г. из списка мигрантов, подлежащих депортации, усилиями департамента консульской службы МИД КР удалось исключить 2500 человек, всего в списках нарушителей Российского законодательства и сроков пребывания насчитывается около 40 тыс. мигрантов [7]. Аналогичные проблемы и у Таджикистана, Узбекистана, Молдовы и республик Кавказа.

Официальные власти Российской Федерации информацию об огромном количестве возвращающихся наших мигрантов опровергают. Так, посол РФ в КР А. Крутько отмечает, что по данным миграционной службы РФ, на территории России находится около 545 тыс. граждан нашей страны, из них 257 тыс. официально оформили разрешение на трудовую деятельность, остальные либо студенты, либо бизнесмены. Посол не исключает и другие мотивы [8].

Правительство РФ в 2014 г. утвердило квоту, согласно которой на территории России могут временно проживать порядка 95 тыс. 880 человек, вместо прежних 105 тыс. человек (2013 г.), в то же время ужесточается въезд для иностранных граждан в РФ на срок от трех до десяти лет [6]. Также был принят единый закон – патент для всех юридических и физических лиц, где иностранный гражданин обязан собрать пакет документов и только после этого может спокойно работать, но дело в том, что затраты на сбор справок и ряда документов составит примерно 15–20 тыс. рублей, что далеко не всем по карману [6].

Таким образом, поскольку миграция носит международный характер, правительствам стран СНГ следует согласованно выработать механизмы по гармонизации законодательства, регулирующие деятельность мигрантов, принять межправительственные соглашения по реализации важнейших направлений в области регулирования миграционных потоков.

#### *Литература*

1. Рекомендации по гармонизации национального законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств в сфере борьбы с незаконной миграцией // Приложение к постановлению комиссии от 23 октября 2008 г. № 4.
2. *Исабеков К.С.* Правовой анализ по унификации принципов законодательного регулирования внешней миграции / К.С. Исабеков // Вестник КНУ им. Ж. Баласагына. 2009. Серия 5. Выпуск 2.
3. Постановление Постоянной комиссии по социальной политике и правам человека / Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. СПб., 2009. 14 мая.
4. Решение № 22 Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ. Астана, 25 июня 2009.
5. *Владин Е.* Русский текст / Е. Владин // Вечерний Бишкек. 2012. 28 ноября.
6. *Денисенко Е.* Хождение по миграционным граблям / Е. Денисенко // Вечерний Бишкек. 2014. 15 января.
7. Черный список мигрантов // Мегаполис. № 14. 2015. 20 февраля.
8. *Студеникина А.* Мигранты на родину! / А. Студеникина // Мегаполис. 2015. № 14. 20 февраля.