

Омуракунов М.С.

СОТРУДНИЧЕСТВО НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ  
В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

M.S. Omurakunov

COOPERATION INDEPENDENT STATE IN SPHERE  
OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

*В статье рассматриваются основные этапы межгосударственного взаимодействия в сфере регулирования трудовой миграции. Анализируются основные направления сотрудничества, характерные особенности и проблемы каждого периода, предлагаются рекомендации по вопросам совершенствования управления трудовой миграции.*

*In article the basic stages interstate interaction in sphere of the regulation labor migration. The basic directions of cooperation, prominent features and problems of each period are analyzed, the recommendations are offered on questions of the improvement of management of labor migration.*

Вопросы регулирования миграции населения в пределах бывшего СССР прошли четыре этапа, которые отражали реальные геополитические и экономические тенденции во взаимоотношениях между странами. В 1991 г. руководителями трех, а затем двенадцати бывших союзных республик были приняты: 8 декабря 1991 г. Соглашение Содружества Независимых Государств, 21 декабря 1991 г. – Протокол к Соглашению, 21 декабря 1991 г. – Алма-Атинская декларация, 22 января 1993 г. в Минске был принят Устав СНГ. Эти документы декларировали в качестве цели формирование и развитие общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков с открытой экономикой, координацию экономических реформ, проведение согласованной политики цен и социальной политики.

**Первый этап** (1991-1993 гг.) межгосударственного взаимодействия в сфере регулирования миграции на постсоветском пространстве начинается вскоре после создания СНГ на основе многосторонних соглашений. Он был вызван, с одной стороны, слабыми центростремительными потоками, с другой – инерцией необходимости сохранения устойчивых политических, экономических и социальных связей бывшей сверхдержавы в формате нового межгосударственного образования.

В столице Кыргызстана – Бишкеке – 9 октября 1992 г. было заключено соглашение «О безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников» (далее – Бишкекское соглашение). В нем было определено, что «граждане Сторон имеют право

въезжать, выезжать и передвигаться по территории Сторон без виз при наличии документов, удостоверяющих их личность или подтверждающих их гражданство»<sup>1</sup>. Кроме того, безвизовый режим въезда, выезда и передвижения по 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<sup>2</sup>.

В Москве 13 ноября 1992 г. было заключено соглашение «О взаимном признании виз государств-участников СНГ» (так называемое Московское соглашение). В нем устанавливалось, что «каждая Страна признает въездные, выездные и транзитные визы, выдаваемые иностранным гражданам компетентными органами Сторон»<sup>3</sup>. Данные визы давали их владельцу право беспрепятственно следовать транзитом через территории других стран СНГ до места назначения или пункта выезда в третью страну.

Порядок пребывания и передвижения иностранных граждан, временно находившихся на территории стран-участников Соглашения, в том числе с целью транзитного проезда, определялся в соответствии с их национальным законодательством<sup>4</sup>. Бишкекское и Московское соглашения 1992 г. на большей части территории СНГ был сохранен безвизовый режим перемещения граждан стран-участниц, а также был провозглашен принцип взаимного признания государствами-

<sup>1</sup> Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 10. – С. 34.

<sup>2</sup> Кулматов Т.Ш., Сластунина О.Л. Правовой режим перемещения граждан государств-участников СНГ // Журнал российского права. – 2003. – № 10. – С. 48.

<sup>3</sup> Соглашение о взаимном признании виз государств-участников Содружества Независимых государств // Бюллетень международных договоров. – 1992. – № 4. – С. 16.

<sup>4</sup> Кулматов Т.Ш., Сластунина О.Л. Указ. соч. – С. 50

участниками виз, которые выдавали их компетентные органы.

В марте 1992 г. было подписано соглашение между странами СНГ «О гарантиях прав граждан государств-членов СНГ в области обеспечения пенсиями», позволившее хотя бы частично отрегулировать вопросы с определением трудового стажа и назначением пенсий для уроженцев бывших союзных республик, после распада СССР вернувшихся на свою родину. В апреле 1994 г. было подписано соглашение «О сотрудничестве в области миграции рабочей силы и социальной защиты трудящихся-мигрантов» всеми странами СНГ. Дальнейшая ратификация данного соглашения обнажила противоречия, возникающие между отдельными странами СНГ. Соглашение так и не вступило в силу для двух государств – Грузии и Туркменистана<sup>5</sup>. В декабре 1994 г. в рамках СНГ было подписано соглашение «О сотрудничестве в области охраны труда и определения производственного травматизма, полученного работниками, находящимися вне страны проживания».

Многосторонние соглашения в области регулирования миграции, заключенные между странами СНГ, позволили на фоне больших геополитических перемен обеспечить нормальное функционирование необходимых для повседневной жизни людей социальных механизмов на всем постсоветском пространстве, амортизовав негативные последствия размежевания бывших союзных республик для населения.

Постепенно на территории СНГ стал набирать обороты процесс экономического и политического обособления государств – происходил «цивилизованный развод» бывших союзных республик. В этих условиях начинается **второй этап** (1994-1997 гг.) в области регулировании миграции, который выражался в сокращении многостороннего взаимодействия стран СНГ и переходе к регулированию миграции на основе двусторонних договоров между отдельными государствами, а также в принятии мер в борьбе с нелегальной миграцией.

С одной стороны, фактически начался «массовый исход» стран из Бишкекского и Московского соглашений. Так, о выходе из Бишкекского соглашения заявили: 9 июня 1999 г. – Туркменистан, 16 апреля 2000 г. – Узбекистан, 3 декабря 2000 г. – Россия<sup>6</sup>, 8 января 2001 г. –

Казахстан. Из Московского соглашения вышел Узбекистан, а также временно приостановила порядок транзитного проезда иностранцев через свою территорию Россия<sup>7</sup>. Практика применения Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции показала его неэффективность, поскольку основная масса трудовых мигрантов находилась вне правового поля, продолжала решать свои проблемы самостоятельно, как правило, нелегально; с другой – появился институт двусторонних и многосторонних соглашений между странами СНГ по безвизовому передвижению граждан и регулированию миграционных процессов. В частности, Кыргызстаном в этот период времени были подписаны двусторонние соглашения о безвизовых поездках граждан с Россией (17 июля 1999 г.)<sup>8</sup>, с ней же было подписано Соглашение о регулировании миграционных процессов (18 июля 1995 г.)<sup>9</sup>; с Казахстаном (25 декабря 2003 г.)<sup>10</sup>, Таджикистаном (26 мая 2004 г.)<sup>11</sup>; Узбекистаном (7 августа 1997 г.)<sup>12</sup>; многосторонние соглашения с Казахстаном и Узбекистаном (7 августа 1997 г.)<sup>13</sup>. Основные общие положения двусторонних

---

граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников» // Сборник законов РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3662.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1393 «О временном приостановлении действия порядка транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации, предусмотренного статьей 1 Соглашения о взаимном признании виз государств-участников Содружества Независимых Государств» // Сборник Законов РФ. – 1999. – № 51. – Ст. 6358.

<sup>8</sup> Соглашение от 17 июля 1999 г. между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве по пограничным вопросам.

<sup>9</sup> Соглашение от 18 июля 1995 г. между Правительством Российской Федерации и Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и о защите прав переселенцев.

<sup>10</sup> Соглашение от 25 декабря 2003 г. между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Казахстан о пунктах пропуска через государственную границу.

<sup>11</sup> Соглашение от 26 мая 2004 г. между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Таджикистан о пунктах пропуска через кыргызско-таджикскую границу.

<sup>12</sup> Соглашение от 7 августа 1997 г. между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Узбекистан о регулировании процесса миграции населения.

<sup>13</sup> Соглашение от 7 августа 1997 г. между Правительствами Кыргызской Республики, Республики Казахстана и Республики Узбекистан о регулировании процесса миграции населения.

---

<sup>5</sup> Шульга В.Л., Топилин А.В., Дрожжинова Г.А., Проскурякова О.А. Состояние рынка труда и миграция населения в СНГ: Аналитический доклад / Экономика СНГ. – Выпуск 4. – М.: Исполком СНГ, 2000. – С. 105.

<sup>6</sup> Постановление Правительства России от 30 августа 2000 г. № 641 «О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении

соглашений сводились к возможностям безвизового въезда, выезда и транзита с соблюдением правил пребывания и регистрации; передвижению граждан через пункты пропуска; пропуску граждан Сторон соглашений в третьи страны через пункты пропуска по соответствующим документам; принятию мер к недопущению выезда с территории в третьи страны граждан, выезд которых ограничен национальным законодательством любой из сторон.

Регулирование на основе двусторонних соглашений затронуло трудовые миграции. В частности, были подписаны двусторонние соглашения между некоторыми странами СНГ, а также между странами СНГ и некоторыми другими государствами о трудовой деятельности их граждан в соответствующих странах.

Кыргызстан заключил соглашения с Россией<sup>14</sup>, Беларусью<sup>15</sup>, многостороннее соглашение с Казахстаном и Узбекистаном<sup>16</sup>,

отдельно Казахстаном<sup>17</sup>, Таджикистаном<sup>18</sup>, Туркменистаном<sup>19</sup> по вопросам трудовой миграции. 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 на работу на предприятиях, объединениях и организациях Кыргызстана.

Аналогичные двусторонние соглашения были подписаны между другими странами СНГ (табл. 1). Хотя практика показывает, что двусторонние соглашения обычно выполняются не в полном объеме, тем не менее они представляют собой важный и полезный элемент межгосударственного сотрудничества и позволяют хотя бы частично защитить права иностранных работников.

Таблица 1

Практика регулирования трудовой миграции в рамках стран-участников СНГ

СТРАНА	УЧАСТИЕ В БИШКЕКСКОМ СОГЛАШЕНИИ О БЕЗВИЗОВОМ ПЕРЕДВИЖЕНИИ ГРАЖДАН ГОСУДАРСТВ СНГ ПО ТЕРРИТОРИИ ЕГО УЧАСТНИКОВ (9 ОКТЯБРЯ 1992 Г.)	УЧАСТИЕ В МОСКОВСКОМ СОГЛАШЕНИИ О ВЗАИМНОМ ПРИЗНАНИИ ВИЗ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ (13 НОЯБРЯ 1992 Г.)	УЧАСТИЕ В СОГЛАШЕНИЯХ О ВЗАИМНЫХ БЕЗ-ВИЗОВЫХ ПОЕЗД-КАХ ГРАЖДАН (НОЯБРЬ, 2000)	ДУВУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЕННОСТИ СТРАН СНГ О БЕЗВИЗОВОМ (УПРОЩЕННОМ) РЕЖИМЕ
1	2	3	4	5
Азербайджан		+	Не участвует	
Армения		+	Не участвует	
Беларусь		+	+	
Грузия			Не участвует	
Казахстана	Вышел 8 января 2001 г.	+	+	
Кыргызстан		+	+	Казахстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан, еларусь
Молдова				

<sup>15</sup> Соглашение между Правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 марта 1996 г. о трудовой деятельности и социальной защите прав трудящихся-мигрантов; Соглашение от 18 апреля 2003 г. между МИД Кыргызской Республики и МВД Российской Федерации о сотрудничестве в области миграции.

<sup>16</sup> Договор от 27 сентября 2006 г между Кыргызской Республикой и Республикой Беларусь о дружбе и сотрудничестве

<sup>17</sup> Соглашение от 7 августа 1997 г. между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан о регулировании процессов миграции населения: Утверждено Постановлением Правительства КР 17 марта 2000 г. № 145.

<sup>18</sup> 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 Казахстана, временно работающих на территории Кыргызской Республики; Соглашение от 9 июля 2002 г. о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях Республики Казахстан.

<sup>19</sup> Соглашение от 18 сентября 2007 г. о регулировании миграционных процессов и защите социальных прав трудящихся-мигрантов.

1	2	3	4	5
Россия	Вышла 3 декабря 2000 г.	Частично приостановлено в 1999 г.	+	Украина, Азербайджан, Армения, Молдова
Таджикистан		+	+	
Туркменистан	Вышел 9 июня 1999 г.	+	Не участвует	
Узбекистан	Вышел 16 апреля 2001 г.	+	Не участвует	
Украина		+	Не участвует	Литва, Польша, Словакия

На втором этапе межгосударственного взаимодействия начало проявляться ограничительное направление регулирования миграционных процессов (табл. 2). В частности, в марте 1998 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ по борьбе с незаконной миграцией. Соглашение подписали девять стран СНГ – все, кроме Туркмении, Грузии и Узбекистана. Этим соглашением установлено, что въезд граждан этих стран на территорию одной из сторон возможен при условии выполнения ими требований ее национального законодательства о правилах въезда, выезда и пребывания.

Таблица 2

**Практика регулирования трудовой и незаконной миграции в рамках СНГ**

СТРАНА	СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В БОРЬБЕ С НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ	УЧАСТИЕ В СОГЛАШЕНИИ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ОБЛАСТИ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ	ДУСТОРОННИЕ ДОГОВОРЕННОСТИ МЕЖДУ СТРАНАМИ СНГ О ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СВОИХ ГРАЖДАН
Азербайджан	+	+	
Армения	+	+	Россия, Украина
Беларусь	+	+	Россия, Казахстан, Молдова, Украина, Кыргызстан
Грузия	Не подписала	Не вступило в силу	–
Казахстан			Беларусь
Кыргызстан			Россия, Казахстан, Беларусь
Молдова			Россия, Молдова, Беларусь
Россия			Армения, Беларусь, Молдова, Украина, Кыргызстан
Таджикистан			
Туркменистан	Не подписал	Не вступило в силу	
Узбекистан	Не подписал		
Украина			Россия, Армения, Беларусь, Молдова

Основными причинами перевода процессов регулирования миграции из плоскости межгосударственных соглашений в плоскость двусторонних соглашений стало нарастание незаконной миграции, организованной преступности, контрабанды оружия и наркотиков на территории СНГ и, как следствие, невозможность обеспечения в рамках подписанных соглашений безопасности входящих в них государств.

**Третий этап** (1998-2005 гг.) связан с переходом к регулированию миграции в СНГ на основе межгосударственных объединений. Ситуация на территории бывшего СССР вызвала к жизни концентрацию разноскоростной и многоформатной интеграции, в соответствии с которой формы, темпы и глубина взаимодействия государств избираются в зависимости от степени их объективной и субъективной готовности и взаимной заинтересованности. Примерами подобного взаимодействия стали: Евразийское экономическое сообщество, Договор о коллективной безопасности, Центральноазиатское экономическое сообщество<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Итоги деятельности СНГ за 10 лет и задачи на перспективу// Дипломатический вестник. – 2001.– № 12. – С. 76.

Трудовая миграция стала достаточно мощным фактором интеграции между странами СНГ. Она превратилась в своеобразный «цементирующий» элемент между экономиками некоторых стран СНГ, все более и более обособливавшихся друг от друга. Неслучайно в рамках некоторых субрегиональных интеграционных объединений вопросам регулирования миграции в некоторых СНГ власти стали уделять важное место. Просто не замечать или препятствовать миграции, ставшей реальным средством адаптации значительной части населения многих стран СНГ к новым экономическим условиям, значило бы просто обречь многих своих сограждан на нищету и безработицу.

В этой ситуации в апреле 1998 г. Межгосударственным Советом государств-участников Таможенного союза, учредивших впоследствии Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС); было принято Заявление «О десяти простых шагах навстречу простым людям», в котором в качестве одного из важнейших шагов на пути улучшения условий жизни населения упоминалось: «... обеспечение гражданам свободного и равного права пересечения границ четырех государств, пограничного, таможенного и иных видов контроля». В целях реализации данного положения Совет глав правительств при Межгосударственном Совете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации принял Соглашение «Об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств-участников Таможенного союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты»<sup>21</sup>.

В Соглашении предусматривалось, что Стороны примут меры по организации в пунктах пропуска на государственных границах, а также в воздушных международных портах, через которые осуществляется воздушное сообщение между государствами-участниками Таможенного союза, перемещения физических лиц, их товаров в приоритетном, упрощенном порядке, включая при необходимости создание специальных «коридоров». Основанием пропуска физических лиц в приоритетном, упрощенном порядке являлось наличие действующих документов, подтверждающих факт их постоянного проживания на территории одного из государств-участников соглашений о Таможенном союзе» (ст.3 Соглашения).

В феврале 2000 г. в Москве состоялась международная конференция по проблемам формирования единого рынка труда в государствах-участниках Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве. В ней

приняли участие представители Интеграционного комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации, Кыргызской Республики и Республики Таджикистан, профсоюзов и органов по труду и занятости Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан, ученые и специалисты. На данной конференции была сформулирована необходимость создания общего рынка труда, под которым участники понимали свободное движение и систему согласованных мер воспроизводства, обмена и совместного использования рабочей силы на общем экономическом пространстве партнеров.

В мае 2000 г. в Минске решением Межгосударственного Совета на уровне глав государств Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации и Республики Таджикистан были утверждены основные направления сотрудничества в гуманитарной сфере между этими государствами. Одним из важных положений являлось сохранение сложившегося безвизового режима пересечения внутренних границ в рамках Таможенного союза при одновременном проведении единой визовой политики в отношении третьих стран.

В дальнейшем интеграционный процесс в сфере миграционного режима был еще более углублен. В ноябре 2000 г. правительства Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана подписали Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан<sup>22</sup>. В Соглашении предусматривалось, что граждане независимо от места проживания имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом и пребывать на территориях пяти государств без виз по одному из действительных документов, указанным в приложениях к Соглашению. Граждане государств-участников въезжают и выезжают с территории каждого из государств-участников через открытые для международного сообщения пункты при условии наличия действительных и оформленных в соответствии с законодательством своего государства документов на право пересечения границы.

<sup>21</sup> Ратифицировано Законом КР от 22 сентября 1999 года № 103. Вступило в силу для Кыргызской Республики 24 января 2000 года.

<sup>22</sup> Соглашение от 30 ноября 2000 г. Между правительствами Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Таджикистан о безвизовых поездках граждан: Утверждено Постановлением Правительства КР от 25 апреля 2001 г. № 190. Вступило в силу 7 июня 2002 г. // Информационный бюллетень ЕврАзЭС. – 2001. – № 1.

Вместе с тем, как отмечают эксперты, Соглашение не ограничивало право каждой из Сторон, если она сочтет это необходимым, перейти в отношении одного или нескольких участников Соглашения на отличный режим поездок граждан. Кроме того, оговаривалось, что правительства государств-участников имеют право принимать специальные меры защиты своих границ и территории при чрезвычайных ситуациях, в частности, угрожающих их безопасности. При этом такие меры носят временный характер и могут быть представлены в виде соответствующих ограничений на въезд, выезд, пребывание, передвижение, транзитный проезд<sup>23</sup>.

Таким образом, правовое регулирование миграции в рамках СНГ в настоящее время осуществляется на многосторонней основе в рамках межгосударственных объединений в составе СНГ. Примерами могут служить заключенное между государствами-участниками ЕврАзЭС Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан. Хотя указанное Соглашение и имеет приоритетное значение по отношению к национальному законодательству Сторон, не учитывать нормы последнего, безусловно, нельзя. В частности, граждане государств-участников Соглашения не освобождаются от порядка регистрации и миграционного контроля на территории каждой страны, так как Соглашением подобные вопросы не отрегулированы. При этом законодательством каждого из государств определяется свой порядок регистрации, а также устанавливаются изъятия из общих правил, варьируются перечни соответствующих документов и пр.

В этих условиях необходимо осуществить некоторую гармонизацию законодательства государств, которые составляют подобные объединения (типа ЕврАзЭС), путем внесения соответствующих изменений и дополнений. Остается довольно актуально проблема приведения в соответствии с межгосударственными соглашениями национального законодательства в области регулирования миграции.

Наконец, **четвертым этапом** (с 2006 г. – по настоящее время) в регулировании миграции в странах СНГ можно назвать введение практики «визовой асимметрии» – применения схем упрощенного визового режима. В марте 2005 г. государства ЕврАзЭС подписали Протокол к соглашению, который еще более упростил режим пересечения границ граждан государств-членов Евразийского экономического сообщества.

Теперь переезжать из страны в страну можно не только без визы, но и по внутренним паспортам. Некоторые шаги по облегчению

миграционного режима были сделаны на основе двусторонних и многосторонних договоренностей. Наладилось полноценное сотрудничество между странами СНГ на правительственном уровне и глав государств. Так, 5 октября 2005 г. в г. Душанбе на правительственном уровне было подписано Соглашение об образовании руководителей миграционных органов государств-участников СНГ. 5 октября 2007 г. главами государств СНГ было подписано Решение «О предложениях по согласованию миграционной политики государств-участников СНГ». В этом документе предложено вести миграционную политику в следующих направлениях:

- продолжить заключение международных договоров, регулирующих вопросы трудовой миграции и борьбы с незаконной миграцией;
- обеспечить благоприятные условия для взаимных поездок граждан;
- разрабатывать взаимные программы и планы;
- совершенствовать действующий пограничный и миграционный контроль на государственных границах стран-участниц СНГ;
- расширить институт представительства полномочных миграционных органов в государствах-участниках СНГ;
- взаимное информирование об изменении национального законодательства в области трудовой миграции<sup>24</sup>.

В последние годы расширяется сотрудничество Кыргызстана с Россией.

В настоящее время между Россией и Кыргызстаном налажено тесное сотрудничество по поддержке кыргызских трудовых мигрантов за рубежом. В 2004 г. был создан Государственный комитет по миграции и занятости при Правительстве КР, а при Жогорку Кенеше КР – Комиссия по трудовой миграции. В 2007 г. в городах России – Самаре, Казани, Воронеже и Екатеринбурге – открылись воскресные кыргызские школы, в которых обучаются дети трудовых мигрантов. Назначены представители омбудсмена в Оренбурге, Сургуте, Казани, Москве, Новосибирске.

В 2008 г. Ассоциация «Замандаш» стала организатором первого телемоста между Кыргызстаном и Россией на тему: «Взаимное сотрудничество и партнерство в вопросе решения проблем трудовой миграции».

<sup>23</sup> См.: Литвиненко К.А. Трудовая миграция и подходы к ее регулированию: Автореф. дис... канд. эконом. наук. – М., 2007. – С. 10.

<sup>24</sup> Решение «О предложениях по согласованию миграционной политики государств-участников СНГ» от 5 октября 2007 года.

28 февраля 2006 г. состоялся визит вице-премьер-министра Кыргызской Республики Адахана Мадумарова в Пензенскую область Российской Федерации. Цель визита была посвящена развитию торгово-экономического сотрудничества между регионами Кыргызстана и Пензенской области. По итогам визита стороны подписали соглашение «О взаимном сотрудничестве и содействии в вопросах трудовой миграции». Основной смысл документа в том, что отныне вопросы трудоустройства кыргызских граждан на территории Пензенской области будут решаться между руководством Кыргызстана и администрацией Пензенской области. По сути же, впервые за историю современных кыргызско-российских отношений подписан документ, который дает возможность предприятиям Пензенской области делать заказ правительству Кыргызстана на поставки необходимого числа квалифицированной рабочей силы, а Кыргызстану – осуществлять подбор нужных кадров в соответствии с потребностями российских работодателей. Подобные соглашения были заключены в 2008 г. с Самарской, Омской, Волгоградской, Воронежской областями.

Одним из важнейших направлений сотрудничества для регулирования миграционных процессов между Кыргызстаном и Россией продолжает оставаться осуществление на правовой основе комплекса совместных мер в борьбе с незаконной миграцией.

В последние годы создана комплексная правовая база сотрудничества Кыргызстана и России на уровне краев и областей по противодействию незаконной миграции. 6 марта 1998 г. в рамках правительств СНГ между Кыргызстаном и Россией было подписано Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией», а в январе 2000 г. утверждено Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым России закрыт в соответствии с действующим законодательством, и о порядке обмена информацией о незаконной миграции. Этими документами заложена основа правовой базы по осуществлению взаимодействия Кыргызстана и России в области миграционного контроля, учета иностранных граждан, незаконно пребывающих на российской территории, выработки механизма депортации, гармонизации национального законодательства и обмена информацией о незаконной миграции. Этот документ развил и расширил рамки сотрудничества между двумя государствами в области нелегальной трудовой миграции. Ранее, 16 сентября 2004 г., была одобрена Концепция сотрудничества в противодействии незаконной миграции, представляющая собой систему основных принципов и

направлений взаимодействия органов государственной власти государств Кыргызстана и России в обеспечении безопасности государств, общества и личности от угроз незаконной миграции. В развитие указанной Концепции 26 августа 2005 г. Советом глав государств СНГ, включая президентов Кыргызстана и России, утверждена Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2006–2008 годы. 10 октября 2008 г. также приняты Программа на 2009–2011 гг., Конвенция о приграничном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств и Соглашение о Совете по межрегиональному и приграничному сотрудничеству государств-участников Содружества Независимых Государств.

28 ноября 2006 г. главами государств СНГ подписано Заявление об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией, в котором подчеркнута необходимость поддерживать стремление стран Содружества к заключению двусторонних соглашений о приеме-передаче незаконных мигрантов, в том числе и с третьими государствами.

В целях практической реализации вопросов незаконной миграции в сентябре 2008 г. на заседании Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ одобрены модельные проекты Соглашения о реадмиссии и Протокола к нему, которые рекомендованы всем государствам Содружества в качестве основы для ведения двухсторонних переговоров.

Основным правовым документом сотрудничества Кыргызстана и России в миграционной сфере является *Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов*, закрепляющее основополагающие права трудовых мигрантов. В развитие норм этого документа в рамках двухсторонних встреч на уровне глав правительств принят ряд соглашений, регламентирующих вопросы сотрудничества государств по всему спектру социально-трудовых отношений: охраны труда; взаимного признания прав на возмещение вреда; расследования несчастных случаев на производстве; требований по охране труда к взаимопоставляемой продукции; нормирования труда; регулирования социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях и т.д.

Очень тесное сотрудничество по вопросам миграции между Кыргызстаном и Россией происходит в рамках Содружества. 14 ноября 2008 г. на заседании Совета глав правительств государств-участников СНГ подписана Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников

Содружества Независимых Государств. Данный документ закрепляет основные права трудящихся-мигрантов.

Продолжается доработка и согласование проекта Концепции о миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств. Осуществляется международное сотрудничество по вопросам миграции с рабочими органами одиннадцати международных организаций. 19 сентября 2008 г. подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве между Исполнительным комитетом СНГ и Международной организацией по миграции. Продолжается согласование проекта Меморандума с Международным центром по развитию миграционной политики.

И все же создание общего рынка труда в рамках двусторонних соглашений с Россией немислимо без выработки общей миграционной политики всех стран Содружества. Это 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. Достижение обозначенной цели должно включать в себя реализацию четырех основных задач, каждый из которых преследует определенную цель и подготовку пакета нормативных законодательных актов.

Первая задача – разработка и реализация Программы внутригосударственной занятости, повышения общеобразовательного уровня, формирования и эффективного использования квалифицированного потенциала трудоспособного населения. Главная цель этой программы – обеспечение высокого профессионализма трудоспособного населения и его использование в интересах устойчивого развития государства и повышения благосостояния населения. Создание общего рынка труда в СНГ должно включать в себя реализацию взаимосвязанных комплексов по улучшению ситуации на национальных рынках труда, формирование благоприятных межгосударственных отношений в социально-трудовой сфере, выравнивание социально-трудовых условий. На базе этого должны быть приняты меры по эффективному использованию трудового потенциала в рамках общего рынка труда. Лучшее использование трудового потенциала в каждом отдельном государстве должно достигаться проведением активной политики на рынке труда путем сохранения перспективных и создания новых рабочих мест, организации обучения, профессиональной подготовки и переподготовки населения, содействия

самостоятельной занятости населения и предпринимательской деятельности, трудоустройства безработных и наиболее социально-уязвимых на рынке труда категорий населения.

Вторая задача исходит из идеи о том, что при решении на высоком уровне задач первого порядка, будет существовать процесс миграции между странами СНГ. Необходимо построить миграционный процесс на международно-признанной правовой основе, с тем, чтобы процессы переселения, проживания, трудоустройства граждан одного государства в другом обеспечивались с соблюдением всех нрав человека и в максимально благоприятных условиях. Формирование общего рынка труда должно сопровождаться отсутствием любой дискриминации в отношении граждан сторон и созданием унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда, занятости, социального обеспечения и страхования, пользования социальными услугами (здравоохранением, образованием и т.н.). Предстоит пройти путь от соблюдения нрав трудящихся-мигрантов до правового статуса, максимально приближенного к статусу граждан страны проживания, а в отношении некоторых стран даже к общему гражданству.

Создание благоприятных межгосударственных отношений в социально-трудовой сфере предполагает устранение административных барьеров для свободного перемещения рабочей силы между государствами-участниками СНГ. Постепенный отказ от всех ограничений административного характера в отношении трудящихся-мигрантов (квот, жестких условий регистрации, подтверждения на право занятия трудовой деятельностью, условия найма работников из других стран и т.п.). Однако при этом признается допустимость определенных ограничений в интересах защиты национальных рынков труда до появления в стране необходимых возможностей для приема, обустройства и социального страхования иностранных работников на уровне требований международных норм.

В ближайшей перспективе следует принять меры по унификации законодательства и области использования иностранной рабочей силы, ратификации соответствующих конвенций Международной организации труда, подтверждению обязательств, взятых на себя государствами согласно документам ООН, ОБСЕ и другим. Кроме того, поскольку в сферу интересов работодателей и трудящихся каждого государства прямо входят вопросы использования иностранной рабочей силы и формирования общего рынка труда, то их

представительные организации должны принимать участие в разработке правовых принципов и процедур, а также в их практическом осуществлении. Миграционное законодательство в отношении иностранной рабочей силы должно строиться на общепринятых международных нормах, которые в свою очередь исходят из концепции, что привлечение на территорию страны иностранной рабочей силы должно быть строго регламентированным.

Международное право привлечения иностранной рабочей силы исходит из необходимости соблюдения прав человека в стране пребывания. Плохое и несправедливое отношение к работникам может вызвать их негативную реакцию и стать причиной психических, физических и иных заболеваний, в результате чего их труд будет менее производительным, чем труд коренных жителей страны. Кроме того, нарушение международного права в сфере обращения с иностранными рабочими подрывает репутацию страны, принимающей мигрантов, а также может нарушать социально-политическую стабильность в обществе, вызывать забастовки и проявления недовольства со стороны трудовых иммигрантов.

В частности, Конвенция Международной организации труда № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975 г.) призывает страны, принимающие мигрантов, осуществлять политику, направленную на содействие и предоставление им гарантий равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий, но только для лиц, находящихся на их территории на законных основаниях в качестве трудящихся-мигрантов или членов их семей. Рекомендация № 151 к Конвенции № 143 определяет условия, при соблюдении которых трудящимся-мигрантам может быть обеспечено равенство возможностей и обращения, к этим относятся право пользоваться услугами служб профессиональной ориентации и трудоустройства; право получения профессиональной подготовки и работы по собственному выбору на основе соответствия такой подготовке или работе с учетом квалификации, приобретенной вне пределов страны и в стране, предоставляющей работу; возможность продвижения по работе в соответствии с личными качествами, опытом, способностями и усердием; гарантии в предоставлении другой работы, включая временную работу в случае безработицы и переподготовки; право на вознаграждение по труду; равные с жителями страны пребывания условия труда, включая продолжительность рабочего времени, периоды отдыха, ежегодные

оплачиваемые отпуска, меры по технике безопасности и гигиене труда, а также социальное обеспечение, социально-бытовое обслуживание и пособия, предусмотренные для всех работающих.

Третья задача – совместное выравнивание условий труда, оплаты за одинаковую работу, обеспечение социальных и пенсионных гарантий, с тем чтобы не допустить вынужденной миграции, как в пределах, так и за пределы государств экономического союза из-за неудовлетворенности экономическими и социально-политическими условиями жизни в отдельном государстве. Выравнивание условий труда и социальных гарантий граждан государств-участников СНГ должно достигаться путем применения общих для граждан этих стран минимальных социальных гарантий, поэтапного приближения этих гарантий к уровню экономически развитых стран.

В рамках этой задачи необходимо осуществлять меры по унификации трудового законодательства, согласовывать нормы социального обеспечения, вырабатывать единые подходы к охране здоровья и медико-санитарному обеспечению трудящегося населения, размеру пенсионных выплат, порядку исчисления трудового стажа. Разрабатывать и вводить в действие Межгосударственный классификатор наименований профессий рабочих и должностей служащих, решать вопросы о взаимном признании при поступлении на работу документов квалификационных комиссий и присвоении квалификационных разрядов согласно требованиям Единого тарифно-квалификационного справочника и профессий трудящихся к уровню квалификации.

Четвертая задача – создание условий для эффективного использования объединенного трудового потенциала государств-партнеров по экономическому союзу, возможность организованного перемещения рабочей силы в регионы и страны, испытывающие в ней дефицит, для решения общих задач развития – создание равных условий и оплаты работникам из стран-партнеров наряду со своими гражданами.

В целях повышения эффективности совместного использования совокупного трудового потенциала государства-участники СНГ объединяют свои усилия в достижении более рационального использования трудовых ресурсов на взаимовыгодной основе. Для этого целесообразно заключить межгосударственное соглашение о сотрудничестве в создании новых рабочих мест с учетом национальных и общих интересов в использовании трудовых ресурсов; разработать и ввести межгосударственную автоматизированную систему формирования банка данных о

наличии вакантных рабочих мест, условиях оплаты труда, жилищно-бытовых условиях для трудящихся-мигрантов.

По мере создания необходимых социально-экономических условий социально-трудовые отношения в государстве совершенствуются на основе общепризнанных международных норм в области организации труда, его оплаты и охраны, обеспечения социальных гарантий работающим мигрантам. Целесообразно ввести упрощенный порядок трудоустройства граждан, проживающих в приграничных областях государств-участников СНГ, освободить от таможенных пошлин и налогов на личное имущество и инструмент, необходимый для работы, согласовать условия организации, оплаты и охраны труда, порядка исчисления трудового стажа и др.

Многие из перечисленных выше задач по созданию общего рынка труда в СНГ тесно взаимосвязаны. Концепция формирования общего рынка труда должна включать решение вопросов с ним связанных на основе норм международного права с тем, чтобы переселение из одного государства в другое, трудоустройство и проживание граждан обеспечивалось с соблюдением всех нрав человека в максимально благоприятных условиях и с учетом баланса национальных интересов государств-участников СНГ. В этих целях необходимы совместные, скоординированные действия государственных органов, объединений работодателей и профсоюзов.

В настоящее время регулирование трудовой миграции в Кыргызстане осуществляется на двух уровнях – межгосударственном и государственном, многие из которых были приняты с учетом новых экономических и политических реалий. При этом многие эксперты уверены, что необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы, регулирующей потоки трудовых мигрантов. В частности, должна быть предусмотрена определенная ответственность для организаций, отправляющих рабочую силу за рубеж и их обязанности как по отношению к государству, так и иностранным рабочим и специалистам.

Однако процессы экономической интеграции и формирование единого рынка труда на пространстве СНГ, сталкиваются со многими проблемами и сложностями. До сих пор не налажен на должном уровне миграционный контроль на границах между странами СНГ, что способствует масштабной нелегальной трудовой миграции.

Таким образом, завершая анализ рассматриваемого вопроса, можно сделать следующие выводы:

1. Первый этап (1991-1993 гг.) межгосударственного сотрудничества в области трудовой миграции был вызван, с одной стороны, слабыми центростремительными потоками, с другой – инерцией необходимости сохранения устойчивых политических, экономических и социальных связей бывшей сверхдержавы в формате нового межгосударственного образования. Многосторонние соглашения в области регулирования миграции, заключенные между странами СНГ, позволили на фоне больших геополитических перемен обеспечить нормальное функционирование необходимых для повседневной жизни людей социальных механизмов на всем постсоветском пространстве, амортизовав негативные последствия размежевания бывших союзных республик для населения.

2. Второй этап (1994-1997 гг.) в области регулирования миграции начался с экономического и политического обособления государств и выразился в сокращении многостороннего взаимодействия стран СНГ и переходе к регулированию миграции на основе двусторонних договоров между отдельными государствами, а также в принятии мер в борьбе с нелегальной миграцией. На этом этапе межгосударственного взаимодействия начало проявляться ограничительное направление регулирования миграционных процессов.

3. Третий этап (1998-2005 гг.) связан с переходом к регулированию миграции в СНГ на основе межгосударственных объединений: Евразийского экономического сообщества, Договора о коллективной безопасности, Центральноазиатского экономического сообщества, Шанхайской организации сотрудничества. Трудовая миграция этого периода стала достаточно мощным фактором интеграции между странами СНГ. Она превратилась в своеобразный «цементирующий» элемент между экономиками некоторых стран СНГ.

4. Четвертый этап (с 2006 г. – по настоящее время) регулирования трудовой миграции в странах СНГ характеризуется введением практики «визовой асимметрии», т.е. применением схем упрощенного визового и паспортного режима. Страны СНГ налаживают тесное сотрудничество по вопросам трудовой миграции, меняются направления и формы сотрудничества.

5. Основными задачами по совершенствованию миграционной политики в странах СНГ при создании единого рынка труда (на базе ЕврАзЭС) должны стать следующие:

– разработка и реализация Программы внутригосударственной занятости, повышения общеобразовательного уровня, формирования и эффективного использования квалифицированного потенциала трудоспособного населения;

– необходимо построить миграционный процесс на международно-признанной правовой основе, с тем, чтобы процессы переселения, проживания, трудоустройства граждан одного государства в другом обеспечивались с соблюдением всех прав человека и в максимально благоприятных условиях;

– совместное выравнивание условий труда, оплаты за одинаковую работу, обеспечение социальных и пенсионных гарантий, с тем чтобы не допустить вынужденной миграции, как в пределах, так и за пределы государств экономического союза из-за неудовлетворенности экономическими и социально-политическими условиями жизни в отдельном государстве;

– создание условий для эффективного использования объединенного трудового потенциала государств-партнеров по экономическому союзу, возможность организованного перемещения рабочей силы в регионы и страны, испытывающие в ней дефицит, для решения общих задач развития, создание равных условий и оплаты работникам из стран-партнеров наряду со своими гражданами.

#### Список использованной литературы

##### Нормативные источники:

1. Договор от 16 июля 1991 г. между Республикой Кыргызстан и Республикой Туркменистан о дружбе и сотрудничестве.
2. Договор от 27 сентября 2006 г между Кыргызской Республикой и Республикой Беларусь о дружбе и сотрудничестве
3. Постановление Правительства России от 30 августа 2000 г. № 641 «О выходе Российской Федерации из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников» // Сборник законов РФ. – 2000. – № 36. – Ст. 3662.
4. Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1393 «О временном приостановлении действия порядка транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации, предусмотренного статьей 1 Соглашения о взаимном признании виз государств-участников Содружества Независимых Государств» // Сборник Законов РФ. – 1999. – № 51.– Ст. 6358.
5. 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 Казахстана, временно работающих на территории Кыргызской Республики; Соглашение от 9 июля 2002 г. о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях Республики Казахстан.
6. Соглашение между Правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации от 28 марта 1996 г. о трудовой деятельности и социальной защите прав трудящихся-мигрантов; Соглашение от 18 апреля 2003 г. между МИД Кыргызской Республики и МВД Российской Федерации о сотрудничестве в области миграции.
7. Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 10. – С. 34.
8. Соглашение о взаимном признании виз государств-участников Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. 1992. – № 4. – С. 16.
9. Соглашение от 17 июля 1999 г. между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве по пограничным вопросам.
10. Соглашение от 18 июля 1995 г. между Правительством Российской Федерации и Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и о защите прав переселенцев.
11. Соглашение от 18 сентября 2007 г. о регулировании миграционных процессов и защите социальных прав трудящихся-мигрантов.
12. Соглашение от 25 декабря 2003 г. между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Казахстан о пунктах пропуска через государственную границу.
13. Соглашение от 26 мая 2004 г. между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Таджикистан о пунктах пропуска через кыргызско-таджикскую границу.
14. Соглашение от 30 ноября 2000 г. между Правительствами Кыргызской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках.
15. Соглашение от 7 августа 10997 г. между Правительствами Кыргызской Республики, Республики Казахстана и Республики Узбекистан о регулировании процесса миграции населения.
16. Соглашение от 7 августа 1997 г. между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Узбекистан о регулировании процесса миграции населения.

##### Специальная литература:

17. Итоги деятельности СНГ за 10 лет и задачи на перспективу// Дипломатический вестник. – 2001.– № 12.
18. Кулматов Т.Ш., Сластунина О.Л. Правовой режим перемещения граждан государств-участников СНГ// Журнал российского права. – 2003. –№ 10.
19. Литвиненко К.А. Трудовая миграция и подходы к ее регулированию: Автореф. дис... канд. эконом. наук. – М., 2007
20. Шульга В.Л., Топилин А.В., Дрожжинова Г.А., Проскуракова О.А. Состояние рынка труда и миграция населения в СНГ: Аналитический доклад // Экономика СНГ. – Выпуск 4. – М.: Исполком СНГ, 2000.

Рецензент: д.полит.н., Жоробеков Ж.Ж.