

Осмонов С.М.

РОССИЯГА КЫРГЫЗСТАНДЫН ЖАРАНДАРЫНЫН
МЫЙЗАМСЫЗ ЭМГЕК МИГРАЦИЯСЫ

Осмонов С.М.

НЕЗАКОННАЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ ГРАЖДАН
КЫРГЫЗСТАНА В РОССИЮ

S. Osmonov

ILLEGAL LABOR MIGRATION OF CITIZENS
KYRGYZSTAN TO RUSSIA

УДК: 947.1:973(575,2) (043.3)

Эмгек миграциясы (мыйзамдуу жана мыйзамсыз) Борбордук Азия өлкөлөрүнүн бюджеттик түшүүлөрүнүн негизги бөлүгү болуп саналат. Эл аралык валюта фондунун серепчилеринин эсеби боюнча Кыргызстанга Россиядагы эле эмгек мигранттары ар жыл сайын 125 млн. доллар акча которушат. Башка маалыматтарга ылайык, эмгек мигранттарынын айлык кирешеси 100 млн. долларга барабар. Бирок мамлекет бир гана эмгек мигранттарынын акча которуларынан көз каранды болбош керек, мындай абал көпкө чейин болбойт. Азыркы учурда Республикада болуп жаткан миграциялык процесстер Кыргызстандагы коомчулуктун туруктуу өнүгүүсүнө олуттуу коркунуч жаратууда. Миграция, өзгөчө мыйзамсыз миграция кабыл алып жаткан өлкө үчүн да, жөнөтүп жаткан өлкө үчүн да ички коркунучтарды жаратат. Кийинкиси жогорку билимдүү жарандардан, алардан түшкөн салыктык жыйымдарды жоготуу менен бирге эле өлкөнүн калкынын жаш курактык, социалдык, сабаттуулугу жана этникалык курамы өзгөрүүгө дуушар болот. Бул ар бир өзгөрүүлөр кандайдыр бир деңгээлде коркунучтуу. Россия, өз кезегинде эмгек миграциясын тартпкелтирүүгө аракет жасоо. Бүткүл Россиялык коомдук пикирди иликтөө борборунун маалыматына ылайык сурамжылоого катышкан ар бир жүзүнчү адам, башкача айтканда 49 миң адам эмгек мигранттарын терс көз карашта экендигин, анын ичинен 40 миңи миграция жаатында мыйзамдарды күчөтүүнү колдошот. Мындай терс маанайдын жаралуусунун себептери эмне? Же чындап эле олуттуу себептер барбы? Бул айрым бир саясатчылардын өз беделин көтөрүү үчүн калктын тез кабыл алуучу катмарына улутчулдукту жайылтуунун бир жактуу, активдүү аракеттеринин кесепеттеринен болууда.

Негизги сөздөр: эмгек миграция, мыйзамсыз, жылдык которулары, ички коркунуч, жаран, тартпкелтирүү, мыйзамдаштыруу.

Трудовая миграция (легальная и нелегальная) является основной частью бюджетных поступлений стран Центральной Азии. По подсчётам экспертов Международного Валютного фонда, объем ежегодных поступлений в Кыргызстан от трудовых мигрантов только из России составляет 125 млн. долларов. По другим оценкам ежемесячный суммарный доход трудовых мигрантов республики равен 100 млн. долларов. Но страна не может зависеть от денежных переводов трудовых мигрантов, такое положение не может существовать бесконечно долго. В настоящее время миграционные процессы, протекающие в республике представляют наибольшую угрозу стабильному развитию общества в Кыргызстане. Миграция, особенно нелегальная, создаёт внутренние угрозы как для принимающих, так и отдающих государств. В последующем, наряду с потерей налоговых сборов от граждан с высшим образованием, произойдет изменение возрастного, социального, грамотного и этнического состава населения страны. Каждая из этих изменений потенциально конфликтногенно. Россия,

в свою очередь стремится упорядочить трудовую миграцию. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, из каждой сотни опрошенных плохо относятся к трудовым мигрантам 49 человек, причём 40 выступает за ужесточение миграционного законодательства. Что является основной столь негативного отношения, и есть ли для него объективные причины? Это результат односторонней деструктивной активности некоторых политиков пытающихся путём разжигания ксенофобий в особо восприимчивых слоях общества поднять свои рейтинги.

Ключевые слова: трудовая миграция, нелегальные, ежегодные переводы, внутренняя угроза, граждан, упорядочение, легализация.

Labor migration (legal and illegal) is one of the leading sources of income in the budget of the Central Asian countries. According to experts from the International Monetary Fund, the volume of annual income to Kyrgyzstan from labor migrants from Russia alone is \$125 million. According to other estimates, the total monthly income of labor migrants in the republic is \$100 million. But the country cannot depend on remittances from labor migrants; such a situation cannot exist indefinitely. Currently, the migration processes taking place in the republics pose the greatest threat to the stable development of society in Kyrgyzstan. Migration, especially illegal, creates internal threats for both receiving and sending states. The latter "lose" citizens with high qualifications, their tax revenues, in addition, the age, social, educational and ethnic structure of the country's population is changing. Each of these changes is potentially conflictogenic. Russia, in turn, seeks to streamline labor migration. According to the All-Russian Center for the Study of Public Opinion, out of every hundred respondents, 49 people have a bad attitude towards labor migrants, and 40 are in favor of tightening migration legislation. What is the reason for such a negative attitude, if there are objective reasons for it? This is the result of the one-sided destructive activity of some politicians who are trying to raise their ratings by inciting xenophobia in particularly susceptible sections of society.

Key words: labor migration, illegal, annual transfers, internal threat, citizen, regulation, legalization.

Трудовая миграция (легальная и нелегальная) является основной частью бюджетных поступлений стран Центральной Азии. По подсчётам экспертов Международного Валютного Фонда, объем ежегодных поступлений в Кыргызстан от трудовых мигрантов только из России составляет 125 млн. долларов. По другим оценкам, ежемесячный суммарный доход трудовых мигрантов республики равен 100 млн. долларов. Но страна не может зависеть от денежных переводов трудовых мигрантов, такое положение не может существовать бесконечно долго. В настоящее

время миграционные процессы, протекающие в республике, представляют наибольшую угрозу стабильному развитию общества в Кыргызстане.

Миграция, особенно нелегальная, создает внутренние угрозы как для принимающих, так и отдающих государств. Последние «теряют» граждан, обладающих высокой квалификацией, их налоговые поступления, кроме того, изменяется возрастная, социальная, образовательная и этническая структура населения страны. Каждая из этих изменений потенциально конфликтногенно.

К другим угрозам, связанным с миграционными процессами, относятся: сокращение количества граждан в стране; увеличение нагрузки на социальный фонд: снижение рождаемости; распад семей; разрушение семейных ценностей и традиций; увеличение количества беспризорных детей; рост детской преступности; отток квалифицированных кадров; переполнение столиц и их пригородов, создающее напряженность на рынке труда; потеря остальными регионами трудоспособного и молодого населения [1].

Россия, в свою очередь, стремится упорядочить трудовую миграцию. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, из каждой сотни опрошенных плохо относятся к трудовым мигрантам 49 чел., причем 40 выступают за ужесточение миграционного законодательства. Что является причиной столь негативного отношения, есть ли для него объективные причины? Это, к сожалению, результат односторонней, деструктивной активности некоторых политиков, пытающихся путем разжигания ксенофобии в особо восприимчивых слоях общества поднять свои рейтинги. Кроме того, среди граждан Кыргызстана, в большинстве своём законопослушных, приехавших в Россию с одной целью – заработать и прокормить свои семьи, встречаются люди, совершающие преступления, допускающие противоправные действия. К великому сожалению, число граждан КР, привлекаемых к уголовной ответственности и задерживаемых за различные правонарушения, растет.

Если, по данным МВД России, в 2003 году нашими гражданами было совершено 478 преступлений, то в 2004 г., - 1 867, в 2005 г. - 3 001. Аналогичная ситуация сложилась и по административным правонарушениям. Если в 2004 г. было совершено 66,5 тыс. правонарушений, то в 2005 г. - 94,8 тыс., при этом более 40% всех видов преступлений и правонарушений совершается в Москве и Московской области. Основная масса правонарушений и преступлений связана с нахождением наших граждан без регистрации по месту пребывания и отсутствием разрешений на трудовую деятельность [2].

То есть по тем правонарушениям, за которые с принятием в 2004 г. нового миграционного законодательства была ужесточена ответственность. В этой

связи наши граждане вынуждены получать различными путями фиктивную временную регистрацию, что негативным образом отражается на их правовом статусе. Этим активно пользуются коррумпированные работники милиции, недобросовестные предприниматели, нещадно эксплуатирующие трудовых мигрантов. Нелегальная миграция стала основным ресурсом занятости в теневом секторе экономики (на тяжелых работах в строительстве, сельском хозяйстве, различных подпольных производствах контрафактной продукции и т.д.).

Исследование Международной организации труда (МОТ) подтвердило, что 10-20% мигрантов из стран СНГ, нелегально работающих в России, подвергаются таким формам эксплуатации и рабского труда, как изъятие документов, изоляция и нарушение права на свободное перемещение, психологическое насилие, угрозы, обман, долговая зависимость, невозможность увольнения, и прочее.

Для исключения указанных факторов риска необходимо, чтобы выезжающие на заработки граждане Кыргызстана хотя бы в минимальном объеме знали внутреннее миграционное законодательство России, правила осуществления трудовой и предпринимательской деятельности, легализации, пересечения границ, операций по переводу денежных средств и другим вопросам жизнедеятельности мигрантов.

Правительство КР придает приоритетное политическое значение решению проблем трудовых мигрантов, осуществляющих свою деятельность за рубежом, в том числе и в Российской Федерации. Уделяется огромное внимание формированию надлежащей нормативно-правовой базы, позволяющей легализовать пребывание кыргызских гастарбайтеров в России, создать благоприятные условия для их деятельности.

Учитывая, что внешняя миграция является важнейшим социальным процессом, влияющим на все стороны общественной жизни, в Кыргызской Республике сформирована законодательная база регулирования миграционных процессов (Закон КР «О внешней миграции»; Закон КР «О внутренней миграции»; Закон КР «О беженцах»; Закон КР «О внешней трудовой миграции»; Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми»). В 2004 году утверждена Концепция государственной миграционной политики и Программа мер по ее реализации, в сентябре 2006 г. Правительством КР создана Программа национальной политики занятости в Кыргызской Республике до 2010г. В 2007 г. принята Государственная Программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 гг. Все эти документы способствуют осуществлению мер по приостановлению потоков нелегальной миграции [3].

Так, в Законе КР «О внешней трудовой миграции» [1] установлено, что «граждане Кыргызской Республики, выезжающие за ее пределы для получения оплачиваемой работы, должны иметь трудовой договор (контракт), заключенный с иностранным работодателем, и визу государства трудоустройства, выданную его дипломатически представительством или консульским учреждением. Порядок привлечения трудящихся-мигрантов, возрастные и иные требования к ним устанавливаются и регулируются законодательством государства трудоустройства, международными договорами Кыргызской Республики, вступившими в силу в установленном законодательством Кыргызской Республики порядке».

Статья 28 Закона специально посвящена предотвращению незаконной трудовой миграции. В ней определяется, что «контроль за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, а также за отправкой граждан Кыргызской Республики в целях осуществления трудовой деятельности за границу хозяйствующими субъектами осуществляет уполномоченный государственный орган в области миграции во взаимодействии с другими органами исполнительной власти. Уполномоченный государственный орган в области миграции совместно с другими органами государственного управления принимает меры для предотвращения и пресечения незаконной миграции, незаконного найма граждан Кыргызской Республики для работы за ее пределами».

Как известно, еще в мае 1993 г. Кыргызстан вошел в число стран-наблюдателей МОМ, а в 1997 г. в Бишкеке был открыт офис МОМ. В ноябре 2000 г. на 80-й сессии МОМ Кыргызстан был признан ее полноправным членом.

С момента открытия первого офиса МОМ в Бишкеке (в 2002 г. представительство МОМ открыто и в Оше) организация помогает правительству страны в реализации проектов по таким направлениям, как управление границами, миграционная политика, трудовая миграция, предотвращение торговли людьми.[4]

В конце 2005 г. в составе правительства КР появилась новая структура – Государственный комитет по миграции и занятости, который возглавила А. Рыскулова. Значение создания этого специализированного независимого ведомства трудно переоценить. Ведь сегодняшняя главная задача заключается в том, чтобы урегулировать, упорядочить процессы трудовой миграции, гармонизировать отношения с принимающими странами, прежде всего с Россией. Очень важно защитить права трудовых мигрантов. Это означает, что правительство должно хорошо контролировать деятельность посреднических фирм, которые занимаются наймом на работу кыргызских граждан и вывозом их за пределы страны. Кроме того, требуют первоочередного решения вопросы социальной за-

щиты и безопасности пребывания мигрантов за рубежом, защиты их прав.

В настоящее время наблюдается серьезная настроенность всех заинтересованных сторон организовать процесс внешней трудовой миграции должным образом. Свидетельством тому является регулярное проведение совещаний с участием представителей государственных ведомств, Международной организации по миграции, неправительственных и общественных структур, в ходе которых развиваются активный диалог и взаимодействие для обсуждения злободневных и наболевших проблем кыргызских мигрантов, выработки конкретных действий для их быстрого и оперативного решения.

В 2005 г. в Бишкеке прошла международная конференция на тему «Трудовая миграция граждан Кыргызской Республики в страны СНГ: состояние и перспективы». В роли организатора выступил фонд «Евразия» при финансовой поддержке ЮСАИД и ОБСЕ. Для участия в мероприятии были приглашены премьер-министр КР Ф. Кулов, представители государственных ведомств Кыргызстана, России, Казахстана, гражданского общества, международных организаций. На конференции были выработаны рекомендации, направленные на решение одной из главных проблем нашей страны [5].

В мае 2006 г. был проведен круглый стол «Трудовая миграция между странами Центральной Азии и Российской Федерацией: проблемы и пути их решения», где участвовали депутаты Госдумы РФ и Жогорку Кенеша КР и были определены сферы дальнейшего взаимодействия для обеспечения гражданам Кыргызстана – трудовым мигрантам – благоприятного правового статуса, предполагающего нормальные условия для работы и жизни, охрану личных и имущественных прав, доступ к социальной инфраструктуре и т.п. Аналогичные равные права, естественно, должны быть предусмотрены и для иностранных граждан, работающих в Кыргызстане. Это принципиальное положение заложено в национальном законодательстве по регулированию внешних миграционных процессов в КР, концепции государственной миграционной политики, утвержденной Указом Президента, и Программе мер по ее реализации, принятой правительством страны.

В целях оказания содействия в улучшении положения мигрантов из Кыргызской Республики осуществляются следующие меры. Учреждено представительство Департамента миграционной службы при МИД КР в Российской Федерации, при посольстве КР в Российской Федерации (г. Москва) и его пунктах – в Самаре и Красноярске. В круг обязанностей представительства входит оказание содействия в легализации правового статуса трудовых мигрантов, монито-

ринг пребывания и осуществления ими трудовой и предпринимательской деятельности в России. Устанавливаются прямые контакты и проводятся переговоры с миграционными службами Московской, Самарской, Челябинской, Пензенской, Омской, Оренбургской, Кемеровской областей, Красноярского края. Проводится активная работа в тесном взаимодействии с компетентными службами России по изысканию вакантных рабочих мест с предоставлением соответствующих условий труда и оплаты, легализации, по поиску российских работодателей и содействию им в получении квот для трудоустройства кыргызстанцев. Проводится информационно-разъяснительная работа по вопросам трудовой миграции. В представительстве и его пунктах действуют телефоны «горячей линии». Разработана памятка гражданам КР, временно въезжающим в Российскую Федерацию, в которой подробно расписаны требования законодательства России по вопросам правил въезда и пребывания на ее территории, осуществления трудовой деятельности иностранных граждан, адреса дипломатических, консульских и миграционных представительств, куда при необходимости могут обращаться попавшие в затруднительное положение наши соотечественники [6].

Достигнута также договоренность с руководством Федеральной миграционной службы России о проведении в местах компактного пребывания наших соотечественников эксперимента по легализации их пребывания и осуществления трудовой и предпринимательской деятельности без применения каких-либо административных санкций со стороны правоохранительных органов.

Новой вехой в миграционной политике стал 2007 год. Произошло это в силу вступления с 15 января 2007 г. пакета законов, подписанных президентом РФ Путиным В. Речь идет прежде всего о законах «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и поправках к Закону «О правовом положении иностранных граждан в России».

С момента их вступления в силу режим пребывания в России для граждан СНГ, имеющих право на безвизовый въезд в Россию, кардинально упрощается. Следовательно, резко сократится и коррупционная база, давно сформировавшаяся вокруг проблемы так называемых гастарбайтеров.

Учитывая постоянно растущий объем миграции, в 2007 г. была создана двусторонняя российско-кыргызская рабочая группа ФМС России и Госкомитета

по делам миграции и занятости КР, основной задачей которой является разрешение трудностей, возникающих в связи с регистрацией, продлением срока регистрации и легальным трудоустройством киргизских мигрантов. Принципом работы группы является соблюдение норм международного права.

Важным направлением миграционной политики России и Кыргызстана является заключение двусторонних и многосторонних соглашений, направленных на регулирование миграции рабочей силы.

Еще в сентябре 2003 г. правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации был подписан Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о трудовой деятельности и социальной защите трудовых мигрантов, согласно которому кыргызстанцы получили ряд льгот и преференций в осуществлении трудовой деятельности на территории России. Эти изменения направлены на то, чтобы защитить в социальном плане трудовых мигрантов из Кыргызстана и сделать их более конкурентоспособными в отличие от других иностранных граждан, находящихся в России в поисках работы. Кроме того, данный документ должен был способствовать направлению трудовой миграции в цивилизованное русло, обеспечению уплаты налогов в казну, решению проблем между работником и работодателем, возникающих вследствие отсутствия трудового договора, самоличного установления работодателем размера заработной платы и др.

В целях урегулирования проблем наших соотечественников были подписаны также соглашения о сотрудничестве в области миграции с федеральными и региональными органами исполнительной власти в местах компактного проживания кыргызских трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации.

3 октября 2009 г. было подписано соглашение между КР и РФ по дальнейшему развитию сотрудничества в области регулирования трудовой миграции. В соответствии с договоренностью планируется осуществление сотрудничества по следующим основным направлениям:

- стимулирование положительного влияния трудовой миграции на экономику и социальное развитие обеих стран;
- усовершенствование механизмов профессиональной переподготовки и квалификационной аттестации трудовых мигрантов в РФ и КР.

Согласно подписанному Соглашению предусматривается взаимодействие сторон в профессиональной переподготовке, повышении квалификации и

квалификационной аттестации трудовых мигрантов и их приведение в соответствие с требованиями рынков труда РФ и КР. В рамках соглашения планируется создание в КР учебного центра по повышению квалификации и обучению преподавательского состава, проведение повышения квалификации и квалификационной аттестации специалистов в соответствии с требованиями РФ, а также предусмотрены краткосрочные обучающие курсы в РФ [7].

Наиболее сложным в двусторонних отношениях является вопрос о двойном гражданстве. Дело в том, что, согласно законодательству Кыргызстана, многие из граждан КР, получивших гражданство РФ, пользуются двумя паспортами - кыргызским и российским. По истечении срока действия документа из Кыргызстана они лишаются гражданства республики, но имеют право в упрощенном порядке снова его приобрести. А в соответствии с российским законодательством «за гражданином, имеющим российское гражданство и проживающим на территории России, признается только российское гражданство», иное гражданство может быть за ним признано только в случае наличия между странами соответствующего международного договора. Но на сегодняшний день такого договора между Россией и Кыргызстаном нет, зато в Конституции КР принята норма, по которой «кыргызы, проживающие за пределами Кыргызской Республики, вне зависимости от наличия гражданства другого государства вправе приобрести гражданство Кыргызской Республики в упрощенном порядке».

Иными словами, в Кыргызстане в одностороннем порядке введена норма о двойном гражданстве для этнических кыргызов, что дает возможность мигранту, получившему гражданство России, одновременно оставаться гражданином Кыргызской Республики, но законодательство КР не определяет, какими нормативными актами должны руководствоваться граждане с паспортами двух стран в случае их возвращения на родину, покупки и оформления недвижимости и земельных участков, как должен решаться вопрос об их политических правах, о службе в армии или при оформлении пенсии [8].

Отдельно стоит отметить, что при реализации Соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства не отработана процедура выхода из гражданства Кыргызской Республики, кыргызская сторона не разработала единых механизмов получения документа, подтверждающего факт проживания гражданина в Кыргызстане и проставления отметки о выезде на постоянное место жительства в Российскую

Федерацию. В результате значительное число лиц, приобретших российское гражданство, не вышли из гражданства КР и продолжают постоянно проживать на ее территории. Не имея в России ни жилья, ни работы, они не встают на регистрационный, военный и налоговый учеты в Российской Федерации, что делает невозможным для органов внутренних дел в случае необходимости установить их местонахождение. В другом случае, являясь трудоспособными мигрантами, лица, обладающие двумя паспортами, периодически, но достаточно длительно находятся на территории обоих государств, обладая собственностью, регистрацией и всеми электоральными правами.

Отношения России и Кыргызстана в формате стратегического партнерства требуют, чтобы решение проблемы гражданства основывалось «на более широком подходе, учитывающем интересы, права и обязанности всех сторон, вовлеченных в миграционную сферу, - государства, общества и граждан» [9].

Необходимость решения всего комплекса проблем, с которыми столкнулись мигранты из Кыргызстана, привела к их консолидации и формированию общественных объединений, которые, начиная с 2000 г. стали появляться в различных регионах России, а уже в 2003 г. была создана Ассоциация кыргызских диаспор России и Казахстана «Замандаш», целью которой было заявлено содействие возрождению национального самосознания, сохранение самобытности кыргызов, проживающих за пределами КР, а также содействие в улучшении правового, экономического и социального статуса соотечественников, работающих в России, решение насущных проблем кыргызстанцев в местах их пребывания. Позднее, учитывая, что кыргызские диаспоры возникли не только в России и Казахстане, она была переименована в Международную Ассоциацию кыргызских диаспор «Замандаш».

«Замандаш» выступает за то, чтобы миграционные проблемы решались совместными усилиями власти и общественных объединений. Это позволит эффективно рассматривать наиболее актуальные вопросы, касающиеся пребывания кыргызстанцев за рубежом.

Исходя из вышеизложенного, по второй главе можно сделать следующие выводы: Кыргызстан и другие страны региона занимают активную позицию в противодействии вызовам безопасности. Основу для последовательного развития сотрудничества между Россией и центральноазиатскими государствами в этом противодействии закладывает возрастающее осознание.

Литература:

1. Уметова А.Э. Трудовая миграция в Кыргызстане: проблемы и особенности. // Центральная Азия и культура мира: Международный научно-образовательный журнал. - Вып. 1-2 (23-24). - Бишкек, 2008. - с. 172-174.
2. Слово Кыргызстана. 2006. 25 августа.
3. Слово Кыргызстана. 2006. 25 августа.
4. Фирсова Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации. - Бишкек, 2009. - С. 126.
5. Слово Кыргызстана. -13 окт. - 2006.
6. Слово Кыргызстана. - 24 ноября. - 2005.
7. Слово Кыргызстана. - 18 ноября. - 2005.
8. Фирсова Н.А. Указ. соч. - С.128.
9. Власов В.С. Стратегическое партнерство Российской Федерации и Киргизской Республики: предпосылки и основные направления. - Бишкек, 2012. - С.152.
10. Власов В.С. Стратегическое партнерство Российской Федерации и Киргизской Республики: предпосылки и основные направления. - Бишкек, 2012. - С.153.
11. Омуракунов М.С. Нелегальная внешняя трудовая миграция кыргызстанцев: сущность, состояние, проблемы. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2008. №. 7-8. С. 150-155.
12. Усанова Ж., Артыкбаева С.Ж. Основные проблемы трудовой миграции из Кыргызстана в Россию. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2013. №. 5. С. 234-238