



**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

**ВСТУПЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ:
ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕССЫ МИГРАЦИИ**

№ 26 / 2015

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2015

УДК 325.1(575.2):[339.923:061.1ЕАЭС]

ББК 66.4(5Кир),32+66.4(051),62+65.5–65)

**Российский совет по международным делам
Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики**

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член–корр. РАН **И.С. Иванов**

Авторский коллектив:

докт. полит. наук **В.С. Малахов**, канд. ист. наук **Е.Б. Деминцева**, докт. филос. наук **А.Б. Элебаева**, **А.Д. Мусабаева**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; канд. полит. наук **Е.С. Алексеенкова**,
В.А. Морозов

В85 Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции. № 26/2015 / [В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева, А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева]; [гл. ред. И. С. Иванов]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2015. – 56 с. – Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978–5–91891–453–3

Рабочая тетрадь подготовлена Российским советом по международным делам (РСМД) совместно с Национальным институтом стратегических исследований Кыргызской Республики (НИСИ КР) в рамках проекта «Международные миграционные процессы: тренды, вызовы, перспективы». В тетради рассматриваются основные тенденции развития миграционной ситуации в Кыргызской Республике в контексте вступления страны в Евразийский экономический союз. В издании проанализированы основные тенденции миграционной политики России и Кыргызстана, причины эмиграции из КР, условия пребывания кыргызских иммигрантов на территории России, нововведения, связанные с вступлением республики в ЕАЭС. Авторы тетради предлагают свое видение сценариев развития миграционной ситуации в новых условиях и дают ряд рекомендаций по формированию более благоприятной миграционной ситуации как для страны исхода мигрантов, так и для принимающей стороны.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет–портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper26

Содержание

Введение	4
Глава 1. Характеристика миграционных процессов в Кыргызской Республике (1991–2015 гг.)	6
1.1. Динамика и характерные черты миграционных процессов в Кыргызстане <i>(А.Б. Элебаева)</i>	6
1.2. Миграционные потоки Кыргызской Республики накануне вступления в ЕАЭС <i>(А.Б. Элебаева)</i>	9
1.3. Причины и факторы внешней трудовой миграции из Кыргызстана <i>(А.Д. Мусабаева)</i>	14
Глава 2. Миграционная политика Кыргызской Республики <i>(А. Мусабаева)</i>	21
2.1. Институциональный механизм управления миграцией в КР	21
2.2. Концептуальные основы миграционной политики Кыргызстана в период независимости	23
2.3. Краткий обзор нормативного регулирования внешней трудовой миграции в Кыргызской Республике	25
Глава 3. Иммиграционная политика России до вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе	27
3.1. Анализ иммиграционной политики России (1990–2015 гг.) <i>(В.С. Малахов)</i>	27
3.2. Изменения в законодательстве Российской Федерации, вступившие в силу с 1 января 2015 г. <i>(А. Мусабаева)</i>	32
Глава 4. Условия пребывания трудовых мигрантов из Кыргызской Республики на территории России <i>(Е.Б. Деминцева)</i>	37
4.1. Социальная незащищенность мигрантов и проявления ксенофобии в принимающем обществе	38
4.2. Неформальные практики и барьеры принимающего общества	39
4.3. Основные барьеры на пути интеграции мигрантов	42
Глава 5. Вступление Кыргызской Республики в ЕАЭС: сценарии развития миграционной ситуации и рекомендации для формирования миграционной политики <i>(А.Б. Элебаева, А.Д. Мусабаева, В.С. Малахов, Е.Б. Деминцева)</i>	45
Приложение 1. Обзор законов и нормативных актов Кыргызской Республики в сфере внешней миграции	54

Введение

Интеграционные процессы на пространстве постсоветской Евразии продиктованы как логикой экономического развития, так и логикой безопасности. Основной целью евразийской интеграции является формирование условий для свободного передвижения товаров, капиталов, услуг и людей. Именно эта формула легла в основу деятельности Евразийского экономического союза (ЕАЭС), участницей которого наряду с Россией, Казахстаном, Беларусью и Арменией в мае 2015 г. стала Кыргызская Республика. Приходится, однако, констатировать, что если в отношении первых трех элементов приведенного списка существует устойчивая позитивная тенденция (хотя и не без сбоев), то в отношении свободного передвижения людей такой тренд едва намечился.

Своего рода моделью интеграционного образования выступает Европейский союз (ЕС). Процесс его формирования растянулся более чем на шесть десятилетий, ЕС прошел путь от чисто экономического объединения производителей угля и стали (1951–1958 гг.) до валютного союза, заработавшего в 2002 г. Реализации принципа свободного перемещения людей в рамках ЕС способствовала директива об упразднении ограничений на перемещение и проживание внутри Европейского сообщества работников государственных, а также членов их семей (1968 г.), отмена паспортного контроля в 1985 г. (Шенгенское соглашение) и введение института европейского гражданства в 1993 г.

Европейский опыт показывает, что интеграционные процессы протекают непросто. Они могут быть болезненными как для отдельных государств-участников, так и для некоторых групп населения внутри той или иной страны. Одна из наиболее острых проблем европейской интеграции – противоречия между национальными интересами государств с изначально неравным уровнем экономического развития. С одной стороны, беспрепятственное перемещение рабочей силы между странами, входящими в объединение, является политическим императивом и правовой нормой, закрепленной в целом ряде соглашений. С другой стороны, отдельные государства стремятся защитить национальный рынок труда посредством ограничений. Так, после присоединения к ЕС в 2004 г. новых членов из Восточной Европы лишь несколько стран последовали принципу свободы перемещения, большинство же объявило о моратории на въезд иностранных работников сроком на 7 лет. Разница в стоимости рабочей силы в странах ЕС столь значительна, что ее «перетекание» из одних в другие ведет к серьезным диспропорциям на национальных рынках труда – их перенасыщению и демпингу зарплат в более развитых государствах и оттоку населения (а также «утечке умов») из менее благополучных. Вместе с тем последнее десятилетие показало, что массового перемещения населения из «новых» стран-членов в «старые» не происходит. Тому есть две причины. Первая связана с программами помощи «проблемным» странам ЕС (инвестиции, целевая поддержка перспективных экономических проектов, льготное кредитование и т.д.). Вторая причина заключается в гарантиях свободы передвижения. Граждане экономически

менее успешных государств, вовлеченные в миграционные потоки внутри ЕС, знают, что всегда могут вернуться. Улучшение экономической конъюнктуры на родине или, по крайней мере, улучшение их собственного материального положения позволяет им покинуть страну, в которой они в данный момент работают. Желания остаться на постоянное жительство любой ценой не возникает именно потому, что *выезд и въезд гарантированы законом*.

ЕАЭС находится лишь на начальном этапе формирования. Предлагаемая вниманию читателей рабочая тетрадь ставит перед собой задачу проанализировать миграционное измерение этого процесса. Каковы основные структурные параметры миграций в пределах ЕАЭС, прежде всего из Кыргызской Республики в Российскую Федерацию? С какими вызовами сталкиваются в этой связи государства-члены, в первую очередь Россия и КР? В какой мере проводимая миграционная политика (прежде всего Россией как принимающей страной) служит долгосрочной стратегии евразийской интеграции? Таковы основные вопросы, на которые пытаются ответить авторы данной работы.

Глава 1. Характеристика миграционных процессов в Кыргызской Республике (1991–2015 гг.)

1.1. Динамика и характерные черты миграционных процессов в Кыргызстане

Миграция населения в Кыргызстане – сложное многостороннее социально-экономическое и историко-политическое явление, которое за прошедший период испытало на себе воздействие целого комплекса факторов. Кыргызский народ, проживающий в пределах современного геополитического пространства, сформировался в процессе широкомасштабных миграционных движений. Для населения Кыргызстана вплоть до середины XIX в. была характерна относительно низкая подвижность, перемещения ограничивались преимущественно сезонными перекочевками.

Освоение Российской империей территорий Туркестана, в составе которого находились и земли кыргызов, сопровождалось миграцией русского и украинского населения из центральных районов метрополии на национальные окраины, что привело к значительному росту населения Кыргызстана и изменению его этнической структуры. На этот процесс также повлияла модернизация, прежде всего в экономической сфере, а также в социально-бытовой, культурно-духовной и политической.

Коренные преобразования, осуществленные после 1917 г., привели к изменению сущности и форм миграционных процессов. Интенсивное перемещение населения из центральных районов на окраины было в первую очередь связано с экономическими, культурными и политическими реформами, предпринятыми советской властью.

Особое место в истории миграции Кыргызстана занимают массовые незаконные депортации народов СССР. В период Великой Отечественной войны в республике параллельно с перебазируванием крупных промышленных предприятий и эвакуацией рабочих и специалистов шло расселение жителей с оккупированных территорий.

Пик миграционных процессов советского периода пришелся на 1970-е гг., когда Кыргызстан по интенсивности иммиграции занимал второе место среди союзных республик, уступая лишь Казахстану. Это объясняется высокими темпами развития экономики республики в тот период, прежде всего новых отраслей промышленного производства – приборостроения, электротехники, электроники, требовавших обеспечения высококвалифицированными кадрами, которых не хватало в Кыргызстане. Однако уже в конце 1970-х гг. в республике наблюдается уменьшение притока мигрантов в связи с перемещением мобильного населения в восточные регионы страны – в Сибирь и на Дальний Восток. Одновременно в Кыргызстане наблюдается приток национальных кадров в индустриальные отрасли. Демографический

рост обострил конкуренцию на рынке труда в регионе, что в конечном счете способствовало «выталкиванию» пришлого населения¹.

С распадом Советского Союза традиционные миграционные потоки между бывшими республиками СССР резко сократились. На трансформацию миграционных процессов стали влиять следующие факторы: различные типы демографического воспроизводства в новых независимых государствах; разница в уровнях и темпах их социально-экономического развития; создание новой рыночной инфраструктуры, рынка рабочей силы, финансового рынка и развитие альтернативных направлений занятости населения – в малом и среднем частном бизнесе.

Важным фактором является интеграция Кыргызстана в международный рынок труда, который объективно предполагает вовлечение страны в мировые процессы внешней трудовой миграции.

Миграционный бум в начале 90-х гг. XX столетия, в первые годы суверенизации, объяснялся прежде всего этнополитическими и этнокультурными факторами, которые оказали влияние на резкое увеличение внешней миграции. Так, обострению межэтнической ситуации в Кыргызстане способствовало принятие закона о кыргызском языке как государственном и его введение в сферы государственного управления, делопроизводства, культуры, образования и науки. Выезд русского и русскоязычного населения ускорился после межэтнического конфликта 1990 г. в городе Ош². Исследователи характеризуют миграцию первых лет суверенизации на постсоветском пространстве как этническую и в значительной степени вынужденную, связанную с политическими последствиями распада СССР³.

Миграционный бум в начале 90-х гг. XX столетия, в первые годы суверенизации, объяснялся прежде всего этнополитическими и этнокультурными факторами, которые оказали влияние на резкое увеличение внешней миграции.

Наряду с этнополитическими факторами, которые играли в тот период преобладающую роль, на миграционную активность также повлияли дезинтеграция союзных экономических связей, сокращение объемов промышленного производства, которые обусловили территориальные перемещения населения в поисках работы или с целью увеличения реальных доходов, улучшения жилищных условий и качества жизни.

В ходе реформирования экономики социально-экономическое положение в Кыргызстане значительно ухудшилось, уровень жизни населения опустился до крайне низкой отметки. К моменту приватизации объектов государственной собственности многие предприятия остановились, большое число людей осталось без работы.

В результате ухудшения социально-экономической ситуации центральные области Кыргызстана, включая Бишкек, также становятся местами сезонных,

¹ Зайончковская Ж. Русский вопрос // Миграция. 1996. № 1. С. 8.

² Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. Бишкек, 2001. С. 107–108.

³ Вынужденные мигранты: Интеграция и возвращение. М., 1997.

но не постоянных заработков. Маятниковая миграция вследствие ее подвижного характера чрезвычайно трудно поддается учету при регистрации перемещений населения. Официальные цифры дают лишь весьма относительную картину. Это стало одним из следствий изменения территориального размещения населения внутри республики. Сельские жители из отдаленных и труднодоступных районов начинают постепенно занимать центральные области, из которых усилился отток русского населения. Однако из-за резкого сокращения производственного сектора подавляющее большинство внутренних мигрантов остались без работы.

Помимо вышеуказанных политических и социально-экономических факторов следует отметить влияние мировых экономических кризисов на перемещение населения. Хотя в 1994–1998 гг. намечилось относительное улучшение экономических показателей Кыргызстана, после мирового экономического кризиса 1998 г. возобновился рост миграционной активности и переселенческих настроений. В 1999 г. в Кыргызстане 656 тыс. человек фактически не имели работы⁴.

Активизации миграционных процессов в Кыргызстане способствовала также политическая нестабильность, в особенности события «тюльпановой революции» 24 марта 2005 г. – государственный переворот, произошедший в Кыргызстане в марте 2005 г., приведший к свержению президента республики Аскара Акаева и приходу на его пост Курманбека Бакиева. По данным местного представительства ФМС РФ, из Кыргызстана в 2006 г. выехали почти 9,5 тыс. представителей русскоязычного населения, а рост эмиграции составил около 50%. В 2010 г. произошло новое увеличение миграционных движений в связи с апрельской революцией, приведшей к смене власти, и вспыхнувшим в июне того же года межэтническим конфликтом на юге страны (г. Ош).

С 2000–х гг. все более массовый характер принимает выезд кыргызов и представителей других коренных национальностей в страны СНГ (преимущественно в Россию и Казахстан) в поисках работы.

Анализируя миграционные процессы в Кыргызстане в указанный период, следует отметить два аспекта. Первый связан с выездом русского населения и представителей русскоязычных меньшинств на постоянное место жительства в другие страны. Второй характеризуется перемещением кыргызов, сначала в основном внутренней миграцией. Однако впоследствии происходит усиление внешней трудовой миграции. В результате в первое десятилетие суверенитета 1 млн 57 тыс. человек, или 28% населения Кыргызстана, осуществили по крайней мере одно перемещение как внутри республики, так и в другие государства⁵.

С 2000–х гг. все более массовый характер принимает выезд кыргызов и представителей других коренных национальностей в страны СНГ (преимущественно в Россию и Казахстан) в поисках работы.

⁴ Койчуев Т. К проблеме экономической безопасности Кыргызстана. Центральная Азия и Кавказ. 2001. № 2. С. 172.

⁵ Элебаева А.Б. Миграционная ситуация в постсоветском Кыргызстане: общая характеристика, тенденции, типы / Центральная Азия и Кавказ. 2002. № 6 (24). С. 176.

В этот период отмечается изменение мотивации переселения в Россию. Если в начале 1990–х гг. мотивы были связаны с боязнью обострения межнациональных отношений в странах СНГ, то во второй половине преобладающая часть мигрантов объясняет переезд причинами личного, семейного харак-

Увеличение численности населения в середине и в конце 1990–х гг. происходило исключительно за счет естественного прироста, однако его основную часть – более 50,3% – «поглотил» миграционный отток.

тера (49,7%)⁶. Эти масштабные перемещения отразились на демографических процессах: произошло изменение национального состава в направлении моноэтничности, снижение доли городских жителей (дезурбанизация), а также естественная убыль представителей отдельных национальностей, их частичная депопуляция и т.д. Увеличение численности населения в середине и в конце 1990–х гг. происходило исключительно за счет естественного прироста, однако его основную часть – более 50,3% – «поглотил» миграционный отток. Следовательно, более половины естественного прироста ушло на покрытие миграционной убыли.

Начиная с 2000–х гг. Кыргызстан стал «донором» трудовых ресурсов для других государств: на 1 прибывшего приходится 2,5 выбывших⁷.

1.2. Миграционные потоки Кыргызской Республики накануне вступления в ЕАЭС

Распад СССР и дезинтеграция межреспубликанского экономического пространства привели к существенным трансформациям в характере и типах внешней трудовой миграции во всех республиках бывшего Союза.

В этих условиях население Кыргызстана, как и других стран СНГ, пыталось самостоятельно определять источники своих доходов. Наиболее распространенным видом альтернативной занятости стала челночная торговля. Она амортизировала удар, вызванный ростом цен и инфляцией, в немалой степени компенсировала падение доходов, позволяя значительной части населения избежать обнищания в условиях обвального падения производства и безработицы. Благодаря ей был спасен потребительский рынок на постсоветском пространстве. Коммерческая миграция сформировала огромный рынок труда и мобилизовала потенциал населения, способного к самоорганизации⁸.

Открытие границ с Китаем и Турцией также стало важным фактором и, учитывая транзитное географическое положение Кыргызстана, создало множество путей для вовлечения безработных граждан в деятельность по закупке, перевозке и перепродаже различных товаров на рынках России и Казахстана. На начальном этапе этот вид торговли был почти нерегулируем и приносил части населения довольно хорошие заработки. Однако со временем челночная

⁶ Сулян В. Миграция и некоторые аспекты экономической безопасности // Миграция и безопасность в России / Московский Центр Карнеги; под ред. Г. Витковской и С. Панарина. М., 2000. С. 97.

⁷ Элебаева А.Б. Межэтнические отношения в постсоветских государствах Центральной Азии: динамика развития. Бишкек, 2001. С. 115.

⁸ Там же. С. 25.

торговля становилась все более регулируемой, что сузило каналы транспортировки товаров, и в итоге сегодня ее доля значительно снизилась⁹.

Развитию торговли и коммерческой миграции способствовала либерализация таможенной политики Кыргызстана. Как член Всемирной торговой организации Кыргызстан мог ввозить без таможенных сборов товары из стран ВТО, а как член Таможенного союза республик СНГ (преобразованного в 2001 г. в Евразийское экономическое сообщество) – вывозить их товары без ограничений и высоких таможенных пошлин.

В республике возрастает доля трудоспособных граждан и меняется этническая структура в сторону увеличения представителей местного населения, у которого преобладает расширенный тип воспроизводства. В сочетании с глубоким кризисом экономики это создает условия трудоизбыточности населения и сохранения за Кыргызстаном роли донора трудовых ресурсов на международном рынке труда.

Вместе с тем в начале 2000–х гг. из-за экономических трудностей в Кыргызстане растет экспорт рабочей силы за счет представителей коренной национальности. В республике возрастает доля трудоспособных граждан и меняется этническая структура в сторону увеличения представителей местного населения, у которого преобладает расширенный тип воспроизводства. В сочетании с глубоким кризисом экономики это создает условия трудоизбыточности населения и сохранения за Кыргызстаном роли донора трудовых ресурсов на международном рынке труда.

По данным Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики, в 2010–2014 гг. в стране ежегодно наблюдается отток от 5 до 10% экономически активного населения. При этом происходят соответствующие демографические изменения, каждый год увеличивается численность людей трудоспособного возраста на 80–100 тысяч человек.

География трудовой миграции жителей Кыргызстана довольно обширна. Особенно интенсивно осваиваются рынки труда таких стран, как Турция, Китай, Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт, Катар, Южная Корея. Сейчас мигранты из Кыргызстана работают даже в таких отдаленных странах, как США, Канада и Австралия. Активно осваиваются и европейские рынки труда, прежде всего Германия и Италия. Но наибольшей популярностью пользуется Великобритания, особенно столица страны – Лондон, где, по экспертным оценкам, работают от 5 до 8 тысяч выходцев из Кыргызстана.

В стране ежегодно наблюдается отток от 5 до 10% экономически активного населения.

Как отмечают специалисты Министерства труда, миграции и молодежи, по состоянию на январь 2015 г. в странах дальнего зарубежья находились до 30 тысяч граждан Кыргызской Республики. По их мнению, доля выходцев из Кыргызстана в этих странах остается ограниченной из-за сложностей и проблем цивилизованного и легализованного вхождения в мировой рынок

⁹ Насритдинов Э. Миграция в Кыргызстане: взвешивая все за и против.
URL: http://www.academia.edu/4371896/Миграция_в_Кыргызстане_взвешивая_за_и_против

труда. Кроме того, развитые государства проводят избирательную иммиграционную политику, ориентируясь на высококвалифицированную рабочую силу. Существенным препятствием является также языковой барьер.

Правительство Кыргызской Республики пытается осуществлять организованный экспорт рабочей силы.

Трудовая миграция в страны дальнего зарубежья носит довольно разно-сторонний характер: шоу-бизнес (танцовщицы), сфера услуг (официанты, бармены), работа по дому (гувернантки, домработницы, няни, садовники), разнорабочие в промышленности и сельском хозяйстве, строители (маляры, штукатуры, электрики, чернорабочие и т.д.).

Правительство Кыргызской Республики пытается осуществлять организованный экспорт рабочей силы. С некоторыми государствами заключены соответствующие договоры и контракты. Так, в 2007 г. был подписан договор с Южной Кореей по организованному набору работников с квотой в 5000 человек. Ряд профессиональных училищ имеет опыт сотрудничества с отечественными и иностранными работодателями и обучает молодежь согласно заявкам из России, Казахстана, Кореи по наиболее востребованным специальностям в сфере строительства и бытовых услуг: электрик, мастер по ремонту бытовой техники, газосварщик, столяр, каменщик, электро-монтажник, официант, повар, парикмахер и ряд других¹⁰.

В 2000–е гг. сохранилась тенденция роста оттока населения из Кыргызстана, наметившаяся в 1990–е. Однако характеристики миграционных процессов существенно изменились. Практически прекратился выезд в государства за пределами СНГ, хотя в 1990–е гг. в дальнее зарубежье выезжали 15–20% жителей республики. Основной нишей для кыргызских мигрантов стали строительство и сфера услуг. На начальном этапе трудовая миграция была нерегулируемой и в большей степени нелегальной¹¹.

Начиная с 2000–х гг. выделились и усилились массовые миграционные потоки, ориентированные главным образом (95%) на Россию и Казахстан.

Начиная с 2000–х гг. выделились и усилились массовые миграционные потоки, ориентированные главным образом (95%) на Россию и Казахстан¹². Это обусловлено прежде всего экономическим ростом этих стран, активно использующих свои природные ресурсы, ростом их потребности в рабочей силе и недостатком собственных трудовых ресурсов.

Россия и Казахстан привлекают трудовых мигрантов из Кыргызстана прежде всего в силу более высокого уровня экономического развития. Выезд на работу в эти страны закономерен, т.к. средняя номинальная заработная

¹⁰ Трудовая миграция и продуктивное использование человеческих ресурсов. Кыргызская Республика. Отчет МОТ. Бишкек, 2009. С. 34.

¹¹ Насритдинов Э. Миграция в Кыргызстане: взвешивая все за и против.
URL: http://www.academia.edu/4371896/Миграция_в_Кыргызстане_взвешивая_за_и_против

¹² Мкртчян Н., Сарыгулов Б. Миграционная подвижность населения. С. 219.

плата в Кыргызстане и расчетный минимальный потребительский бюджет в несколько раз ниже, чем в России и Казахстане.

Россия является исключительно важным миграционным партнером Кыргызстана с 2000-х гг., можно даже говорить о миграционной «зависимости» КР от РФ. На долю Российской Федерации приходится более 80% мигрантов КР.

По данным Отчета МОТ, основным мотивом отъезда из Кыргызстана в Российскую Федерацию и Казахстан для большинства трудовых мигрантов стала разница в уровнях оплаты труда. Так, поиск более высокой зарплаты в качестве основной причины отметили 66,7% трудовых мигрантов в России и 53,6% в Казахстане, в среднем около 60% мигрантов. В то же время на отсутствие возможности трудоустройства на родине указали только 13,3% работников, пребывающих в России, и 8,3% – в Казахстане¹³.

По экспертно-аналитическим данным Министерства труда, миграции и молодежи, в 2014 г. за пределами Кыргызской Республики трудовую и предпринимательскую деятельность осуществляли от 650 до 700 тысяч граждан КР. Причем наибольшее их количество находилось в России – около 585 тысяч человек. В Казахстане в тот же период работали 80–85 тысяч граждан КР.

Россия является исключительно важным миграционным партнером Кыргызстана с 2000-х гг., можно даже говорить о миграционной «зависимости» КР от РФ. На долю Российской Федерации приходится более 80% мигрантов КР. География присутствия граждан Кыргызстана в России довольно широка: они работают практически во всех регионах. Их можно встретить даже в таких отдаленных местах, как Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа и Приморский край. Но наиболее привлекательны Уральский и Сибирский федеральные округа, а также Центральный федеральный округ, Москва и Санкт-Петербург.

Определились и главные торговые потоки трудовой миграции в Кыргызстане. В большой степени они зависят от транспорта, оптовых цен, таможенных сборов и т.д. Наибольшей популярностью у челноков пользовались несколько российских городов – Екатеринбург, Новосибирск, Красноярск, Тюмень, Самара, что обусловлено наличием железнодорожного сообщения с Бишкеком¹⁴.

Основным мотивом отъезда из Кыргызстана в Российскую Федерацию и Казахстан для большинства трудовых мигрантов стала разница в уровнях оплаты труда.

Возможности трудоустройства мигрантов из Кыргызстана весьма ограничены. Большинство устраивается в России не по своим специальностям и профессиям, а обычно занимает те ниши, которые по разным причинам являются непривлекательными для местного населения. Значительная часть мигрантов занимается коммерческой деятельностью, торговлей товарами из Китая, Ирана,

¹³ Трудовая миграция и продуктивное использование трудовых ресурсов. Кыргызская Республика. Отчет МОТ. Бишкек, 2009. С. 25–26.

¹⁴ См. подробнее: Элебаева А.Б. Миграционная ситуация в постсоветском Кыргызстане: общая характеристика, тенденции, типы // Центральная Азия и Кавказ. 2002. № 6 (24).

Турции. Они везут также швейную продукцию из Кыргызстана – женскую и мужскую одежду, головные уборы, меховые изделия из овчины.

Другим направлением массовой трудовой миграции является Казахстан. На его долю приходится около 20% мигрантов из Кыргызской Республики. Только по данным Министерства труда, миграции и молодежи, в Казахстане находятся примерно 80–85 тысяч граждан КР, а по неофициальным – около 100 тысяч. Как и в России, трудовая деятельность мигрантов в Казахстане имеет разную отраслевую направленность, они работают в промышленно–

Анализируя динамику развития процессов внешней миграции из КР, следует отметить, что в современных условиях она характеризуется негативными изменениями качественного состава трудовых ресурсов.

сти, строительстве, торговле, сельском хозяйстве. Их можно разделить на три основные категории: сезонные сельскохозяйственные рабочие, работни– ки по найму и частные предприниматели, чаще всего торговцы.

В начале 2000–х гг. в миграционном движении все еще участвует наиболее квалифицированная, образованная часть населения. В дальнейшем в условиях низкого уровня жизни более востребованными становятся виды деятельности, приносящие быстрый доход и, как правило, не требующие высокого уровня образования и квалификации. Набирает силу тенденция перехода квалифицированных работников на более высокооплачиваемую, но менее квалифицированную работу, равно как и «утечка умов» за границу.

Эти тенденции привели к тому, что в последнее десятилетие начинает меняться характер миграционных потоков и их качественный состав. Так, новое поколение мигрантов из Кыргызстана, родившееся и вступившее в трудовую жизнь уже после распада СССР, имело низкие образовательные характеристики, плохо знало русский язык и прибывало в основном из сельской местности.

Новое поколение мигрантов из Кыргызстана, родившееся и вступившее в трудовую жизнь уже после распада СССР, имело низкие образовательные характеристики, плохо знало русский язык и прибывало в основном из сельской местности.

Российская исследовательница Е. Тюрюканова отмечала, что представители новой волны мигрантов «все труднее адаптируются к российским условиям – и на рынке труда, и в быту», осуществляют социальное взаимодействие через неформальные связи (родственников, теневых посредников), обладают низкой правовой культурой, предпочитают не отстаивать свои права или делать это через неформальных агентов, неформальными способами¹⁵. Глава Федеральной миграционной службы России (ФМС) К. Ромодановский

¹⁵ Тюрюканова Е. Трудовая миграция в Россию // Демоскоп Weekly. № 315–316. 1–20 января 2008 года.
URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0315/tema01.php>

заявлял в 2010 г.¹⁶, что «14% иностранцев в возрасте 18–20 лет, которые едут к нам работать из центральноазиатских государств, либо вообще не знают русского, либо знают плохо». Между тем как в Казахстане, так и в

Кыргызстан в первые годы независимости (1991–1995 гг.) сильно откатился назад в своем экономическом развитии.

России продолжал расти спрос на рабочую силу, главным образом на квалифицированных работников. Результаты исследования, проведенного МОТ в Российской Федерации в 2008 г., показали, что существует большой разрыв между спросом и предложением рабочей силы и почти 15% нехватка квалифицированных работников¹⁷.

Проблема состоит в том, что трудовые мигранты из Кыргызстана по своей квалификации не соответствуют требованиям в определенных профессиональных областях, где наблюдается недостаток рабочей силы. Так, известно, что банк вакансий включает работников 4–6-го разрядов. Однако профессиональные училища Кыргызстана обычно предлагают подготовку не выше 3-го разряда по таким специальностям, как токарь, слесарь, механик. Чтобы выдержать конкуренцию, кыргызским работникам приходится повышать квалификацию до 4–6-го разрядов¹⁸.

Таким образом, социальный портрет трудового мигранта из Кыргызстана – это мужчина молодого или среднего возраста, уроженец южных областей республики, как правило, женатый, преимущественно со средним образованием, обычно не имеющий рабочей специальности и профессии. Но при этом он достаточно мобилен, способен переменить профессию или получить новую, освоить другие виды трудовой деятельности.

1.3. Причины и факторы внешней трудовой миграции из Кыргызстана

Анализируя причины внешней трудовой миграции из Кыргызстана, мы будем придерживаться типичной модели, выражающейся во взаимодействии так называемых факторов выталкивания (push factors) и факторов притягивания (pull factors). В рамках Евразийской миграционной системы притягивающие факторы действуют в основном в России и Казахстане, а выталкивающие – в странах-донорах миграции, к числу которых относится и Кыргызская Республика.

А) Экономические факторы

Кыргызстан в первые годы независимости (1991–1995 гг.) сильно откатился назад в своем экономическом развитии. Произошла деиндустриализация, поскольку из-за нарушений хозяйственных связей остановились

¹⁶ Едете к нам работать — учите русский язык // Интерфакс. 1 марта 2010 года.
URL: <http://www.interfax.ru/interview/125752>

¹⁷ Трудовая миграция и продуктивное использование трудовых ресурсов. С. 32.

¹⁸ Там же. С. 32–33.

заводы и фабрики, построенные в период всесоюзной плановой экономики. В 1991 г. началась масштабная приватизация промышленных и строительных объектов, зданий, жилых помещений, земельных участков. Почти все предприятия стали банкротами, были реструктуризированы и затем приватизированы. В первые пять лет сокращение производства составляло в среднем 9,5% ежегодно¹⁹.

Безработица стала новым фактором, характерным для постсоветского периода развития.

Аграрная реформа привела к многоукладности в сельскохозяйственном секторе и введению частной собственности на землю. На место колхозов и совхозов пришли небольшие индивидуальные хозяйства обособленных фермеров, не обладавших ресурсами для эффективной экономической деятельности и не имевших доступа к кредитам. Большая часть скота, техники и земли, которые ранее были общественными, оказались расхищены, незаконно приватизированы местными властями или кланами. В результате таких изменений в аграрном секторе резко упала производительность труда, и отрасль пошла по пути архаизации и натурализации.

Все эти события привели к *изменению структуры рынка труда*. В переходный период занятость трудоспособного населения стала сокращаться быстрыми темпами, в первую очередь в индустриальном секторе. За первое десятилетие после распада СССР уровень занятости снизился с 83 до 65,4% экономически активного населения.

Безработица стала новым фактором, характерным для постсоветского периода развития. В последние годы уровень безработицы в КР составляет около 8,6%. По оценкам экспертов, эта цифра колеблется от 9 до 12%. Необходимо учитывать, что официальная безработица охватывает лишь небольшую часть граждан, ищущих работу. Подавляющая часть безработных «выливается» на стихийный рынок, который трудно поддается учету. Частично безработица смягчается предложением рабочих мест со стороны неформального сектора, но основная масса пополняет ряды трудовых мигрантов. Само качество занятости сильно ухудшилось, что свидетельствует о нестабильности прогресса, достигнутого страной в области сокращения

Теневая экономика стала неизбежной составляющей периода независимости Кыргызстана.

бедности. Так, повысилась доля различных форм самозанятости, увеличилось число людей с неполной занятостью или зависимых от случайных или временных заработков.

Теневая экономика стала неизбежной составляющей периода независимости Кыргызстана. Ее объем неуклонно рос все эти годы, составив в 2010 г. почти 20% ВВП. Некоторые эксперты приводят и другие цифры – от 40 до 60% ВВП²⁰. Увеличение масштабов неформального сектора означает также и рост

¹⁹ Обзор по Кыргызской Республике//Всемирный банк.

URL: <http://www.worldbank.org/ru/country/kyrgyzrepublic/overview> (доступ к сайту 5 февраля 2015).

²⁰ Неформальная занятость в Кыргызстане. Отчет НИСИ. Бишкек, 2011. С. 19.

«незащищенной» занятости, распространение видов деятельности, ориентированных на выживание, а не на развитие, создание условий для криминализации экономики. По данным Интегрированного обследования домохозяйств (ИОДХ), доля занятости в 2013 г. по основному месту работы составляет 28% в формальном секторе экономики и 72% в неформальном²¹.

Социальное расслоение и углубление социального неравенства шло быстрыми темпами. Из относительно однородного общества Кыргызстан превращался в поляризованное и крайне стратифицированное общество с ограниченными возможностями для социальной мобильности. Социальное неравенство стало одной из основных причин двух революций, произошедших в Кыргызстане (2005 и 2010 гг.).

Одним из ключевых показателей, характеризующих жизненный уровень населения и состояние рынка труда, является заработная плата. Средняя зарплата в Кыргызстане все годы независимости оставалась одной из самых низких в странах СНГ. По этому показателю Кыргызстан опережает только Таджикистан. Например, в 2013 г. среднемесячная заработная плата в России была в 4 раза, а в Казахстане – в 3 раза выше, чем в Кыргызстане²². За последние 5 лет наибольший номинальный рост зарплаты в 15,6% был отмечен в 2010 г., когда повысились оклады учителей и медицинских работников.

Введенный в 2008 г. показатель минимальной заработной платы в Кыргызстане является главным образом инструментом для начисления социальных пособий и не играет роли в повышении доходов малообеспеченных слоев. Размер минимальной зарплаты в Кыргызстане никогда не достигал до прожиточного минимума. Так, в 2012–2013 гг. минимальная оплата труда в стране составляла примерно 15–17% от прожиточного минимума населения трудоспособного возраста²³.

Масштабная бедность стала новым явлением в переходный период и до сих пор остается одной из ключевых проблем, порождающих внешнюю миграцию.

Экономические преобразования и политические реформы в период независимости привели к заметным изменениям в социальной структуре. Социальное расслоение и углубление социального неравенства шло быстрыми темпами. Из относительно однородного общества Кыргызстан превращался в поляризованное и крайне стратифицированное общество с ограниченными возможностями для социальной мобильности. Социальное неравенство стало одной из основных причин двух революций, произошедших в Кыргызстане (2005 и 2010 гг.). В 2010 г. доходы 10% самых богатых жителей страны в 15 раз превышали заработки самых бедных.

²¹ Джайлобаева Гульнара (НСК). Статистика рынка труда и заработной платы в КР.
URL: http://www.cisstat.com/CIS_Labourstat/CIS_Labourstat_2_09%202014%20Minsk%20Labor%20market%20statistics%20and%20wages.pdf

²² Там же.

²³ В I квартале прожиточный минимум в Кыргызстане составил 4 тысячи 550 сомов. – Нацстатком.
URL: <http://www.kabar.kg/rus/economics/full/54237>

Масштабная бедность стала новым явлением в переходный период и до сих пор остается одной из ключевых проблем, порождающих внешнюю миграцию. Трудовая миграция из Кыргызстана приобрела массовый характер начиная с 2000 г., что совпадает с периодом максимальных показателей уровня бедности и крайней бедности. Так, в 1999 г. этот уровень достиг 55,3%²⁴. В дальнейшем в периоды экономического роста бедность неуклонно снижалась: с 56,4% в 2001 г. до 31,7% в 2008 г.²⁵ Но уже в 2010 г. наблюдалось реверсивное повышение уровня бедности до 38%. В 2014 г. этот показатель составлял 37%.

Каждые последующие потоки мигрантов в Россию и другие страны характеризовались понижением уровня образования и квалификации.

Экономическим факторам выталкивания мигрантов из Кыргызстана соответствуют факторы притягивания. Россия является естественным центром миграции на постсоветском пространстве. По экономическому потенциалу она превосходит страны бывшего Советского Союза, имеет значительный объем и более диверсифицированную структуру рынка труда, создавая возможности для трудоустройства в различных отраслях и получения более высокой заработной платы. Демографическая ситуация в России, выражающаяся в зависимости от использования иностранных рабочих, усиливает экономические факторы притяжения.

Б) Социальные факторы

Несмотря на снижение бедности в Кыргызстане в 2000–х гг., трудовая миграция из страны не уменьшалась. При этом каждые последующие потоки мигрантов в Россию и другие страны характеризовались понижением уровня образования и квалификации. В миграцию включалось все большее число вчерашних школьников, не имеющих возможности продолжать обучение в вузе или не видящих перспектив занятости от инвестирования в образование ввиду его низкого качества, отсутствия связей и родственной поддержки. Для такой молодежи трудовая миграция – единственно возможная стратегия социальной мобильности в сторону повышения своего статуса. Данные факты можно интерпретировать как сильно возросшее значение субъективных причин миграции в последние 5–7 лет.

В последние 15 лет трудовая миграция прочно укрепилась в сознании населения Кыргызстана, особенно среди молодежи, как практически безальтернативная стратегия жизненного успеха.

Успешные примеры сограждан, которым удалось заработать за рубежом деньги на покупку машины, квартиры или постройку дома, служат стимулом для потенциальных мигрантов. Рекламный эффект миграции имеет сильное влияние. Возвращающиеся мигранты убеждают своих знакомых и друзей в том, что на родине невозможно заработать на достойную жизнь или улучшить материальное положение своей семьи. Современная молодежь, как показы–

²⁴ Кыргызстан: экономический рост, занятость и сокращение бедности. Женева, международное бюро труда, 2008. С. 24.

²⁵ Второй отчет о прогрессе в достижении целей развития тысячелетия. 2–е изд. Бишкек, 2010. С. 14.

вают различные исследования, имеет прагматические ценности, а одной из главных является материальное благосостояние. Для сельской молодежи, у которой весьма ограничены возможности побывать за рубежом, выезд в Россию является способом «увидеть мир», крупные мегаполисы, городскую среду и т.д.

Культура миграции подпитывается культурой иждивенчества, развивающейся в последние два десятилетия, когда целые семьи живут за счет денежных трансфертов своих родственников, работающих за границей.

В Кыргызстане за годы независимости практически ничего не было сделано для повышения привлекательности работы в сельском хозяйстве. Восприятие сельскохозяйственного труда как социально непрестижного, отсутствие необходимой инфраструктуры, ограниченный доступ к качественным медицинским и бытовым услугам, к объектам культуры и организации досуга в сельской местности вынуждают молодежь уезжать.

Культура миграции подпитывается культурой иждивенчества, развивающейся в последние два десятилетия, когда целые семьи живут за счет денежных трансфертов своих родственников, работающих за границей.

В) Демографические факторы

Основной демографический фактор миграции из КР в РФ заключается в разнонаправленности демографических трендов отправляющей и принимающей сторон.

Сокращение трудовых ресурсов в России, депопуляция и старение населения частично компенсируются за счет трудовой миграции из стран Центральной Азии. Российские демографы прогнозируют, что при сохранении нынешних тенденций к 2050 г. Россия переместится с девятого на семнадцатое место в мире по численности населения.

В Центральной Азии наблюдается противоположная демографическая ситуация. Численность населения, включая людей трудоспособного возраста, будет здесь расти в ближайшие десятилетия. Даже при условии стабильного экономического роста в странах региона будет невозможно обеспечить работой всех трудоспособных граждан, поэтому миграционные потоки в Россию и другие страны сохранятся и в ближайшей перспективе.

Основной демографический фактор миграции из КР в РФ заключается в разнонаправленности демографических трендов отправляющей и принимающей сторон.

Многие эксперты считают особенности демографической структуры населения Кыргызстана одним из важных выталкивающих факторов миграции. Здесь, как и в других странах Центральной Азии, преобладает молодое население. Медианный возраст в Кыргызстане – 25,7 года, и более молодым в регионе является только население Таджикистана, где этот показатель достигает 23,5 года²⁶. В начале 2010 г. 32,3% населения страны составля-

²⁶ World Fact Book (на 28 апреля 2014 г.).

ли дети и подростки, 59,5% – граждане трудоспособного возраста и только 8,2% – лица в возрасте старше трудоспособного. При этом доля населения в трудоспособном возрасте до недавнего времени продолжала увеличиваться и в 2010 г. достигла исторического максимума – 59,5%²⁷. Демографы объясняют эту тенденцию вступлением в трудовую жизнь поколений, родившихся в конце 1980–х и начале 1990–х гг.

Даже при условии стабильного экономического роста в странах региона будет невозможно обеспечить работой всех трудоспособных граждан, поэтому миграционные потоки в Россию и другие страны сохранятся и в ближайшей перспективе.

Кыргызстан находится в состоянии демографического перехода с ожидаемым снижением рождаемости, однако скорость и уровень конечного снижения трудно прогнозируются. В силу особенностей нынешней демографической структуры, при которой почти треть составляют лица младше 15 лет, в течение нескольких следующих десятилетий ожидается рост населения. Данная тенденция не специфична для Кыргызстана, подобные прогнозы касаются и других стран региона. По данным Международного института прикладного системного анализа (МИПСА), население Центральной Азии с нынешних 63 млн возрастет до 95 млн человек в 2050 г. и до 103 млн человек в 2075 г.²⁸

По прогнозам экспертов, несмотря на то, что Кыргызстан вступил в завершающую стадию демографического перехода, сохранятся сравнительно высокие темпы роста населения. Он продолжится до 2030 г., достигнув 6,6 млн человек, затем начнется период сокращения населения²⁹.

Численность разных возрастных групп будет меняться неравномерно, причем доля детей будет уменьшаться, а доля пожилых расти, превысив 12%

Правительство Кыргызстана пока не нашло способ использовать человеческий капитал в лице трудоспособной молодежи для экономического роста, предпочитая негласно поощрять выезд своих граждан в другие страны.

к 2020 г. Одновременно будет увеличиваться население в трудоспособном возрасте и составлять 63% или выше. При сохранении низкой рождаемости доля трудоспособного населения может еще больше возрасти, составив к 2030 г. 67–68%³⁰.

К сожалению, правительство Кыргызстана пока не нашло способ использовать человеческий капитал в лице трудоспособной молодежи для эконо-

²⁷ Население Кыргызстана в начале XXI века. / Под ред. М.Б.Денисенко; Фонд народонаселения ООН в Кыргызской Республике. Бишкек, 2011. С. 300.

²⁸ Вольфганг Лутц. Современные проблемы народонаселения региона Восточной Европы и Центральной Азии. Проблемы в исследованиях демографических тенденций, человеческого капитала и изменений климата. ЮН-ФПА, 2010. Цитируется по: Мусабаева Анар. Молодежная безработица и региональная безопасность в Центральной Азии / Институт общественной политики. Бишкек, 2 мая 2014 г. URL: <http://ipp.kg/ru/news/2837>

²⁹ Население Кыргызстана в начале XXI века / Под ред. М.Б.Денисенко; Фонд народонаселения ООН в Кыргызской Республике. Бишкек, 2011. С. 300.

³⁰ Взаимовлияние демографических и социально-экономических процессов в Кыргызской Республике: Старые проблемы или новые возможности. Фонд народонаселения ООН в Кыргызской Республике. Бишкек, 2010. С. 12.

мического роста, предпочитая негласно поощрять выезд своих граждан в другие страны.

Г) Инфраструктурно-географические и культурно-исторические факторы

Необходимо отметить, что экономические факторы выталкивания и притягивания миграционных потоков из Кыргызстана в Россию являются основными. Но дополнительную немаловажную роль играет еще одна группа факторов – культурно–исторические, географические и политические.

Владение русским языком играет важную роль в общении, хотя в последние годы ситуация меняется, поскольку в миграцию вступает новое поколение молодежи, не владеющей или плохо владеющей языком и историей России.

Культурно–исторические факторы выражаются в тесных связях и общей ментальности, сложившихся за время развития в составе одной страны. Владение русским языком играет важную роль в общении, хотя в последние годы ситуация меняется, поскольку в миграцию вступает новое поколение молодежи, не владеющей или плохо владеющей языком и историей России.

Основным политическим фактором является безвизовый режим, значительно облегчающий возможность переезда граждан Кыргызстана для трудоустройства в Россию. Существовавший до 2012 г. упрощенный порядок получения российского гражданства также был стимулирующим фактором миграции.

В инфраструктурно–географическом плане также существуют определенные удобства. Так, сложившаяся транспортная инфраструктура, в том числе наличие железнодорожного, автомобильного и воздушного сообщения, позволяет легче перемещаться из Кыргызстана в Казахстан и Россию, чем в Китай, на Ближний Восток или в другие страны.

Глава 2. Миграционная политика Кыргызской Республики

2.1. Институциональный механизм управления миграцией в КР

Формирование и развитие институционального механизма в области миграционной политики Кыргызстана в период независимости характеризуется нестабильностью и непоследовательностью. Несмотря на признание внешней трудовой миграции, по крайней мере начиная с 2000-х гг., в качестве важнейшей и самостоятельной отрасли экономики, проблема слабого институционального механизма остается ключевой в формировании и имплементации адекватной миграционной политики.

Формирование и развитие институционального механизма в области миграционной политики Кыргызстана в период независимости характеризуется нестабильностью и непоследовательностью.

Как видно из табл. 1, управление миграционными процессами переходило от одного ведомства к другому на протяжении многих лет. Наблюдалась и непоследовательность в разграничении полномочий МИД и уполномоченного органа в сфере миграции, что почти всегда сопровождалось дискуссиями среди экспертов о том, какому ведомству лучше передать вопросы управления внешней трудовой миграцией.

Передача этих вопросов в министерства, в функции которых входило сразу несколько сфер, приводило к фактическому «растворению» проблем миграционной политики в числе других приоритетов министерства.

Вопросы миграции, как и прежде, не регулируются в должной мере и продолжают носить стихийный характер.

Постоянные ведомственные реорганизации негативно сказались на состоянии миграционной политики, поскольку подобная нестабильность отражалась на качестве выполнения возложенных на нее функций. В итоге вопросы миграции, как и прежде, не регулируются в должной мере и продолжают носить стихийный характер.

Помимо институционального механизма, информационную поддержку оказывает созданный в 2011 г. Информационно-консультационный центр (ИКЦ) по вопросам миграции, а также образованный в 2010 г. при Министерстве труда, занятости и миграции Центр по трудоустройству граждан КР за рубежом. Последний в 2012 г. в ходе структурных преобразований в правительстве был объединен с ИКЦ и стал единым центром по трудоустройству с офисом в Бишкекском городском управлении занятости.

Таблица 1. Развитие институционального механизма управления миграционными процессами в Кыргызской Республике

Даты	Название институционального механизма	Принадлежность к государственному ведомству	Нормативный документ
1993–1999	Управление по миграции населения	Министерство труда и социальной защиты	Постановление Правительства от 30 июля 1993 г. № 345
1999–2001	Государственное агентство по миграции и демографии	Правительство	Постановление от 17 августа 1999 г. № 450
2001–2005	Департамент миграционной службы	Министерство иностранных дел	Постановление правительства от 1 сентября 2001 г. № 505 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Кыргызской Республики в области миграции
2005–2009	Государственный комитет миграции и занятости		Госкомитет образован в соответствии с указом Президента Кыргызской Республики от 15 октября 2005 г. № 462
Октябрь 2009	Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики		Государственный комитет по миграции и занятости Кыргызской Республики преобразован в Министерство труда, занятости и миграции Указ Президента КР «О мерах по обеспечению реализации Закона Кыргызской Республики «Об утверждении структуры Правительства Кыргызской Республики» от 26 октября 2009 г. № 425
Февраль 2012	Департамент внешней миграции	Министерство иностранных дел КР	Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.02.2012 г. № 122 Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики преобразовано в Министерство молодежи, труда и занятости. Вопросы внешней миграции переданы МИДУ
Март 2013	Министерство труда, миграции и молодежи КР		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

Вопросами информирования и содействия трудоустройству за границей также занимаются частные агентства занятости (ЧАЗ), которые получают соответствующее разрешение от уполномоченного органа³¹.

В 2013 г. Министерство труда, миграции и молодежи разработало проект закона о ЧАЗах с целью улучшения регулирования их деятельности в части усиления ответственности, однако этот процесс не был завершен. Разработка и внесение законопроекта «О частных агентствах занятости» были запланированы на 2015 г.

2.2. Концептуальные основы миграционной политики Кыргызстана в период независимости

В Кыргызстане было принято несколько концептуальных документов в сфере миграции. В табл. 2 приводятся основные характеристики этих документов.

Анализ концептуальных документов, в частности положений, касающихся внешней трудовой миграции, показал, что в последние 10–15 лет не было кардинальных новшеств. Можно констатировать, что формально в концептуальных документах отражалось понимание экономических и демографических проблем Кыргызстана, ограниченность выбора миграционных направлений и сильная зависимость от основных стран–реципиентов. Несмотря на небольшие различия в акцентах, в целом в таких документах прослеживается логика страны–экспортера трудовых ресурсов.

До настоящего времени миграционная политика Кыргызстана концентрировалась в большей степени на вопросах внешней трудовой миграции в качестве важного инструмента обеспечения трудоизбыточного населения занятостью за рубежом. Другими словами, миграционная политика ориентирована на «выталкивание» населения с целью трудоустройства. Декларируя пользу для страны от внешней миграции в виде участия граждан КР в глобальном рынке труда и приобщение через этот процесс к новым технологиям и стандартам организации производства, национальные документы не освещают вопросы возвращения в страну такого гипотетически «улучшенного» человеческого капитала. В числе приоритетов и мер политики практически отсутствуют вопросы реинтеграции возвращающихся мигрантов и создания условий для инвестиционной деятельности и эффективного использования денежных трансфертов.

До настоящего времени миграционная политика Кыргызстана концентрировалась в большей степени на вопросах внешней трудовой миграции в качестве важного инструмента обеспечения трудоизбыточного населения занятостью за рубежом. Миграционная политика ориентирована на «выталкивание» населения с целью трудоустройства.

Необходимо подчеркнуть, что частая реорганизация правительства и передача функций уполномоченного органа различным структурам привели к тому, что вопросы трудовой миграции не вошли в список приоритетов

³¹ Работа частных агентств регулируется Положением «О порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом» от 8 сентября 2006 г. № 639.

Таблица 2. Основные положения концепций миграционной политики Кыргызстана в период независимости

Название концептуального документа и год принятия	Концепция государственной демографической и миграционной политики Кыргызской Республики (2000 г.)	Концепция государственной миграционной политики до 2010 г. (2004 г.) и Государственная программа мер по регулированию миграционных процессов в КР на 2007–2010 гг. (2007 г.)	Программа содействия занятости населения и регулирования трудовой миграции до 2020 г. (2013 г.)
Нормативный акт, которым принят или утвержден данный документ	Указ Президента КР от 28 апреля 2000 г. № 102 (часть, касающаяся миграционной политики, позже была упразднена в связи с принятием в 2004 г. Концепции миграционной политики до 2010 г.)	Указ Президента КР от 30 апреля 2004 г. № 151 (оба документа утратили силу в соответствии с Постановлением Правительства КР от 6 сентября 2013 г. № 485 «О Программе содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции»)	Постановление Правительства КР от 6 сентября 2013 г. (дополнена Постановлением Правительства КР от 28 ноября 2014 г., включает наряду с вопросами регулирования внешней трудовой миграции также и вопросы внутренней миграции) ³²
Основные приоритеты миграционной политики, указанные в документе	<ul style="list-style-type: none"> – Разработка миграционного законодательства – Создание миграционной службы и системы управления миграцией – Диверсификация потоков трудовой миграции – Повышение конкурентоспособности трудовых мигрантов на внешних рынках 	<ul style="list-style-type: none"> – Достижение достаточной регулируемости миграционных процессов с учетом целей экономического роста, обеспечения национальной безопасности – Обеспечение условий для реализации прав трудовых мигрантов – Увеличение доли легализованной межгосударственной миграции – Развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами – главными реципиентами трудовых мигрантов из Кыргызстана 	<ul style="list-style-type: none"> – Защита прав трудовых мигрантов – Домиграционная профессиональная подготовка потенциальных мигрантов – Создание рабочих мест на внутреннем рынке труда и сохранение достаточного потенциала профессиональных кадров в Кыргызстане – Реинтеграция возвращающихся мигрантов
Цели и задачи миграционной политики	<ul style="list-style-type: none"> – Сокращение миграционного потенциала – Стабилизация миграционных настроений и снижение миграционной подвижности населения – Активизация вхождения КР в международный рынок труда 	<ul style="list-style-type: none"> – Обеспечение активного вхождения Кыргызстана в международный рынок труда – Расширение контингента направляемой из республики рабочей силы – Развитие научной базы для изучения, прогнозирования миграционных процессов 	

³² Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике / Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики. Бишкек, 2014. С. 15.

Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013–2017 гг. В Плане правительства по реализации указанной программы в разделе «Рынок труда и занятость» указана лишь одна задача по государственной

Частая реорганизация правительства и передача функций уполномоченного органа различным структурам привели к тому, что вопросы трудовой миграции не вошли в список приоритетов Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013–2017 гг.

поддержке граждан Кыргызской Республики, занятых на внешних рынках труда. Эта задача сформулирована как расширение возможности и обеспечение стандартизации процедур трудоустройства за рубежом через внедрение организованного найма. Этой задачи предполагается достичь через заключение соглашений между КР и странами приема об организованном найме, социальном страховании и защите трудовых мигрантов, а также через внедрение минимальных требований к трудовым договорам и заключение соглашений о создании учебных центров по обучению и повышению квалификации.

В связи с интеграционными процессами в рамках Евразийского экономического союза и вступлением Кыргызстана в ЕАЭС все чаще поднимаются вопросы получения преференций для граждан КР, желающих работать в государствах–членах ЕАЭС, прежде всего в России.

Хотя правительство еще в 2000 г. ставило задачу развития научной базы для изучения и прогнозирования миграционных процессов, эта задача до сих пор не решена, что выражается в нехватке экспертов и исследователей, которые занимались бы вопросами миграции системно.

Проблема заключается и в том, что национальные стратегии и программы в сфере трудовой миграции не поддерживаются адекватными ресурсами. Более того, в концептуальных документах очень много декларативных положений, наблюдается недостаток конкретизированных направлений и мер реализации политики, обеспеченных собственными ресурсами страны.

В связи с интеграционными процессами в рамках Евразийского экономического союза и вступлением Кыргызстана в ЕАЭС все чаще поднимаются вопросы получения преференций для граждан КР, желающих работать в государствах–членах ЕАЭС, прежде всего в России.

2.3. Краткий обзор нормативного регулирования внешней трудовой миграции в Кыргызской Республике

Нормативная база по внешней трудовой миграции сложилась главным образом в 2000–е гг., когда назрела необходимость создания соответствующего законодательства в силу увеличения роли миграции в социально–экономическом развитии страны и роста численности выезжающих граждан с целью трудоустройства.

Законодательство в сфере миграции стремится максимально учитывать международные правовые документы, ратифицированные Кыргызстаном. Всего было ратифицировано 53 конвенции МОТ и основные документы в области прав человека, в том числе Международный пакт о гражданских и политических правах, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Как страна, экспортирующая рабочую силу, Кыргызстан заинтересован в защите прав своих граждан, работающих за рубежом.

Однако основные страны-реципиенты рабочей силы из Кыргызстана – Россия и Казахстан – не ратифицировали некоторые важнейшие международные документы. Это объясняется различием интересов стран, отдающих и принимающих мигрантов. Россия, являясь крупным импортером иностранной рабочей силы, к примеру, не ратифицировала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятую ООН 18.12.1990 г., а также конвенции Международной организации труда (МОТ) № 97 и № 43 о трудящихся-мигрантах.

В Кыргызстане основными нормативно-правовыми актами в сфере внешней трудовой миграции являются Конституция КР (принята на референдуме в 2010 г.), закон «О внешней трудовой миграции» (2006 г.) и закон «О внешней миграции» (2000 г.). В Приложении 1 приводятся предметы регулирования двух этих законов и основное содержание норм.

Существующее в Кыргызстане законодательство в сфере миграции трудно назвать эффективным и всеобъемлющим, несмотря на то что в оба указанных выше закона несколько раз вносились изменения. Это касается прежде всего структурного построения данных законов, содержащих нормы, касающиеся как вопросов миграции граждан КР за пределы страны, так и вопросов въезда иностранцев и лиц без гражданства в КР. Некоторые положения, например, касающиеся регулирования трудовой деятельности иностранцев и лиц без гражданства в КР, дублируются. Оба закона содержат отсылочные нормы, много обобщенных и декларативных положений. В частности, оба документа фактически не содержат норм, позволяющих эффективно защищать права граждан КР, работающих в других странах. Нормы, обязывающие уполномоченный орган оказывать содействие мигрантам в трудоустройстве и защите их прав, не выполняются из-за отсутствия четкой политики в сфере внешней трудовой миграции и практических инструментов ее реализации, а также из-за недостаточности потенциала уполномоченного органа. Законы также не содержат норм в сфере защиты прав мигрантов на пенсионное обеспечение и доступ к социальному страхованию. Есть лишь положения, отсылающие регулирование вопросов социального страхования, возмещение ущерба вследствие получения увечья во время трудовой деятельности к сфере компетенции законодательства страны трудоустройства или соответствующих международных договоров.

Глава 3. Иммиграционная политика России до вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе

3.1. Анализ иммиграционной политики России (1990–2015 гг.)

Иммиграционная политика России пронизана противоречиями между внешнеполитическими и внутриполитическими соображениями. С одной стороны, она руководствуется императивом реинтеграции, который заключается в расширении и углублении связей с ближайшими соседями, республиками бывшего СССР. В перспективе процесс реинтеграции должен привести к созданию единого экономического пространства, внутри которого будет происходить свободное перемещение капиталов, товаров, услуг и людей. С другой стороны, налицо несоответствие этого императива настроениям в российском обществе: значительная часть граждан РФ болезненно реагиру-

Иммиграционная политика России пронизана противоречиями между внешнеполитическими и внутриполитическими соображениями.

ет на приток трудовых мигрантов, связывая с ними угрозу рабочим местам и уровню зарплат. По-видимому, указанным противоречием во многом объясняется непоследовательность решений, принимаемых в сфере миграционного регулирования в течение всего постсоветского периода. Одна часть этих решений находится в русле логики реинтеграции, а другая очевидным образом ей противоречит (укладываясь в логику успокоения электората, охваченного антииммиграционными настроениями). Нижеследующее изложение представляет собой краткий обзор российской иммиграционной политики с момента распада Советского Союза до 2014 г. включительно, а также анализ тенденций, обозначившихся в этой сфере в связи с политико-экономическими изменениями последнего времени.

Период 1990–2000 гг. может быть обозначен как период неопределенности. В первой половине 1990–х гг. вынужденная миграция преобладает над трудовой, однако с середины десятилетия число людей, въезжающих в Россию в поисках работы, все с большей очевидностью превышает количество вынужденных переселенцев и соискателей политического убежища.

В первой половине 1990–х гг. вынужденная миграция преобладает над трудовой, однако с середины десятилетия число людей, въезжающих в Россию в поисках работы, все с большей очевидностью превышает количество вынужденных переселенцев и соискателей политического убежища.

Для этого периода характерна стихийность, хаотичность миграционных процессов и невнятная позиция государства. Эту невнятность можно объяснить растерянностью в результате масштабного и неконтролируемого

характера происходивших процессов. В 1992 г. был принят весьма либеральный закон о гражданстве, в соответствии с которым каждый житель бывшего СССР мог стать гражданином РФ при условии, что он не принял гражданство другого государства. Кроме того, Россия присоединилась к международным конвенциям по защите прав беженцев и вынужденных переселенцев, хотя в тот момент явно не располагала достаточными ресур-

Следующий этап относится к началу 2000-х гг., когда принимаются решения, означающие ограничительный тренд в миграционной политике.

сами для выполнения вытекающих из этих договоров обязательств. Что касается притока иностранных работников (в основном из бывших советских республик), то с их вовлечением в российский рынок труда к концу первого постсоветского десятилетия складывается следующая ситуация: реальное количество работающих многократно превышает число выданных разрешений на работу. Истоки этой ситуации – в открытости границ между Россией и государствами ближнего зарубежья, а также в широком распространении неформальной экономики.

Следующий этап относится к началу 2000-х гг., когда принимаются решения, означающие ограничительный тренд в миграционной политике. В 2002 г. выходят два федеральных закона – «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О гражданстве Российской Федерации», которые носят однозначно ограничительный характер. Условия приема в российское гражданство усложняются, а по отношению к трудовым мигрантам выдвигаются требования, затрудняющие их доступ к рабочим местам. Это происходит в силу ужесточения правил учета (регистрации) прибывающих в страну мигрантов, а также выдачи разрешений на работу. Результатом нововведений становится резкое сокращение числа легально занятых иностранцев на российском рынке труда. Масштабы нелегальной занятости при этом не сокращаются.

В 2007 г. происходит новый перелом в миграционной политике РФ: начиная с этого года разрешительный характер регистрации трудовых мигрантов, прибывающих из стран с безвизовым режимом въезда, меняется на уведомительный. (Соответствующие поправки к законодательству приняты еще в июле 2006 г., но вступили в силу в 2007 г.).

Отныне трудовой мигрант, въезжающий в Россию, не должен ожидать от властей разрешения на свою регистрацию по месту жительства: ему достаточно лишь уведомить их о своем прибытии и об адресе проживания по почте в течение определенного срока (последний в разное время варьировался от 3 до 7 и даже до 30 дней). Кроме того, в том же 2007 г. многократно увеличивается размер квоты на иностранную рабочую силу – до 6 млн человек, что дает возможность легализоваться практически любому желающему мигранту. Эти меры эксперты оценивали не иначе как «либеральный поворот» в российской иммиграционной политике. Если бы государство последовательно придерживалось избранной тогда линии, это привело бы к масштабному сокращению теневой занятости. Однако вскоре за этим пово-

ротом последовал другой, в противоположном направлении. Уже в 2008 г., еще до наступления финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., квота сокращается в два раза, а в миграционное законодательство вносятся поправки, ограничивающие возможность легальной трудовой деятельности. Правда, наряду с инициативами ограничительно-запретительного характера в этот период имели место и решения, направленные в сторону либерализации процедур доступа к российскому рынку труда. В частности, в 2010 г. в миграционном законодательстве появилась норма, согласно которой иностранные граждане, въезжающие в РФ без виз, получили возможность легально работать, купив патент. Речь, правда, идет только о работе по найму у физического лица (для работы у юридических лиц, т.е. на предприятиях, необходимо получить разрешение в рамках квот). Тем не менее эта норма позволила законно оформить трудовую деятельность миллионам людей. В 2010 г. иностранцев, купивших патент, было всего около 157 тыс., в 2011 г. – уже более 862 тыс., в 2012 г. – более 1 млн 289 тыс., а в 2013 г. – более полутора миллионов (1 млн 534 тыс. человек).

Происходят постоянные колебания между мерами, лежащими в русле двух противоречащих друг другу логик: «либеральной» (нацеленной на облегчение иммиграционного режима) и «ограничительной» (нацеленной на его ужесточение). При этом ограничительная логика доминирует.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о постоянных колебаниях между мерами, лежащими в русле двух противоречащих друг другу логик: «либеральной» (нацеленной на облегчение иммиграционного режима) и «ограничительной» (нацеленной на его ужесточение). При этом «ограничительная» логика доминирует. Из почти 30 (!) поправок, принятых к миграционному законодательству в 2013 г., большинство были направлены в сторону ограничений и запретов. В частности, так называемый «закон о резиновых квартирах» вводит понятие «фиктивной регистрации» (а регистрация огромного количества трудовых мигрантов подпадает под это понятие, поскольку зарегистрироваться по месту фактического проживания зачастую невозможно). Введены строгие санкции в виде закрытия въезда в РФ на 3 года за два любых административных правонарушения, совершенных в течение трех лет, независимо от их тяжести (это могут быть неправильная парковка или переход улицы на красный свет). Примечательно, что эти санкции введены, так сказать, задним числом: они вступили в силу в 2013 г. и были распространены на всех трудовых мигрантов без изъятия. Это значит, что мигрант, который прибыл в РФ до введения этих ограничений и, скажем, нарушил миграционный режим, тем не менее подпадал под санкции. Кстати, нередки случаи, когда трудовой мигрант из той или иной страны СНГ узнавал о том, что ему закрыт въезд в Россию, уже в аэропорту у себя на родине, когда намеревался совершить очередную поездку на заработки. Серьезным – и, по мнению многих экспертов, не совсем целесообразным – ограничением для трудовой деятельности выходцев из ближнего зарубежья в России является их фактическая привязка к конкретному работодателю. В феврале 2009 г. приказом ФМС было введено правило, согласно которому трудящиеся из государств с безвизовым порядком въезда в РФ могли получить разрешение на работу не сразу на 1 год (как это предусмотрено законом), а лишь на

3 месяца. По истечении этого срока – при условии заключения трудового договора с определенным работодателем – разрешение продлевалось еще на 9 месяцев. Это правило прямо противоречило закону «О правовом положении иностранных граждан». Во-первых, оно ограничивало право иностран-

Принимаются законодательные акты, облегчающие миграционный режим для выходцев из государств ближнего зарубежья. Главной новацией является замена системы квот покупкой патента на трудовую деятельность. Данная система отменяет «привязку» работника к работодателю.

ца на трудовую деятельность на территории России (делая его своего рода «крепостным» на том или ином предприятии и лишая его возможности найти другую работу в случае внезапного расторжения контракта). Во-вторых, оно заставляло иностранного трудящегося дважды платить госпошлину за получение разрешения на работу. И хотя спустя два года Верховный суд РФ отменил это правило, практика указания конкретного предприятия в документе о разрешении на работу сохранилась.

В 2014 г. вступила в силу еще одна законодательная новация ограничительного свойства: срок временного пребывания в РФ иностранных граждан из государств с безвизовым порядком въезда ограничивается суммарно 90 днями на протяжении периода в 180 дней. Это значит, что человек, пробывший в России три месяца безвыездно, должен выехать из России не менее чем на следующие полгода (исключение сделано для тех, кто сумел в течение 90 дней получить документы, продлевающие пребывание в стране).

В то же время принимаются и законодательные акты, облегчающие миграционный режим для выходцев из государств ближнего зарубежья. В частности, (а) мигрантам, имеющим статус РВП (разрешение на временное проживание), предоставлена возможность работать без получения дополнительных документов; (б) созданы условия для профтехобразования трудовых мигрантов, уже находящихся на российской территории; (в) упрощены правила получения разрешений на работу для иностранных студентов, обучающихся в российских вузах (на очной форме обучения). Но главной новацией последнего времени является замена системы квот системой

Главной новацией последнего времени является замена системы квот системой патентов.

патентов: с января 2015 г. прежняя практика выдачи разрешений на работу в рамках квот заменена покупкой патента на трудовую деятельность. Один патент предоставляет возможность работать как у юридического, так и у физического лица. Цена на него является аналогом налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и устанавливается регионами по своему усмотрению (так, в Москве патент стоит 4000 руб. в месяц, в других регионах существенно меньше).

Данная система отменяет «привязку» работника к работодателю. Действие патента распространяется на весь регион, в котором он выдан.

Наряду с базовыми законами («О правовом положении иностранных граждан» и «О гражданстве») миграционное регулирование в отношении граждан стран СНГ происходит посредством межправительственных соглашений.

Были заключены двусторонние соглашения между Россией и Кыргызстаном (1996 г.), Таджикистаном (2004 г.), Узбекистаном (2007 г.). Каждое из них предусматривает пятилетний срок действия с возможностью последующего продления еще на 5 лет (при условии, что ни одна из сторон не заявила о своем выходе из соглашения). Данные соглашения регулировали трудовую деятельность и социальную защиту мигрантов из указанных государств. Они, в частности, предусматривали взаимное признание дипломов об образовании и иных документов, подтверждающих наличие профессиональной квалификации, признание трудового стажа, защиту от дискриминации, социальные права, в частности, право на отдых и на медицинское обслуживание (за счет средств работодателя).

Кроме того, соглашение между РФ и КР, заключенное в 1996 г., предоставляло гражданам Кыргызстана возможность получить российское гражданство в упрощенном порядке. Для упрощенного вступления в гражданство РФ заявителю было необходимо соответствовать двум условиям: 1) в прошлом состоять в гражданстве РСФСР или Киргизской ССР и одновременно в гражданстве СССР, постоянно проживать на их территории на 15 декабря 1990 г. и на день вступления в силу упомянутого соглашения; 2) иметь родственников по прямой линии: супруга (супругу), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестру, брата, деда или бабушку, внука или внучку, постоянно проживающих в РФ. Это соглашение было фактически денонсировано в декабре 2012 г. с внесением ряда ограничительных поправок в законодательство о гражданстве РФ. Однако, строго говоря, льготный режим для граждан КР просуществовал лишь три года. Дело в том, что в 1999 г. КР присоединилась к четырехстороннему соглашению (в которое помимо Кыргызстана входили Беларусь и Казахстан) и поправки, ограничивавшие доступ к российскому гражданству, появились уже в этом документе. Они предусматривали следующее: желающий оформить российское гражданство должен был сначала прибыть на территорию России, встать на миграционный учет, получить разрешение на временное проживание (РВП) и прожить по нему один год; затем на основании РВП он получал право оформить вид на жительство в РФ. Затем, имея на руках данный документ плюс миграционную карту и документ, подтверждающий выезд на ПМЖ в Россию с территории иностранного государства, заявитель мог обратиться в соответствующий госорган с ходатайством о получении российского гражданства. На практике это означало фактическое прекращение преференций в отношении выходцев из КР с точки зрения возможностей их вступления в гражданство РФ.

Как мы уже отмечали, российскую миграционную политику трудно назвать последовательной. Эта непоследовательность отчасти обусловлена субъективными причинами – соображениями политической конъюнктуры, отчасти причинами объективного характера. К числу объективных причин относится необходимость наведения порядка на национальном рынке труда, что требует систематических усилий по сокращению незаконной (нелегальной) занятости. Отсюда и проистекают ограничительные и запретительные меры, предпринимаемые российскими регуляторами иммиграции (от Госдумы до Федеральной миграционной службы). Однако ограничения и запреты не эффективны сами по себе. Они действенны лишь при условии, если сопровождаются мерами по созданию ясных и прозрачных правил, регулирующих

отношения в треугольнике «работодатель – иностранный работник – государство». К сожалению, приходится констатировать, что российские регуляторы делают односторонний упор на ограничениях и запретах, уделяя

Российские регуляторы делают односторонний упор на ограничениях и запретах, уделяя слишком мало внимания мерам, направленным на устранение условий, порождающих нелегальную занятость.

слишком мало внимания мерам, направленным на устранение условий, порождающих нелегальную занятость.

Что это за условия? Обычно считается, что первоочередным в этом ряду является стремление бизнеса сэкономить на издержках. Нанимая трудовых мигрантов в обход закона, работодатель получает не только дополнительный доход (нелегалам можно меньше платить, не говоря уже об отсутствии пенсионных и социальных отчислений), но и такое преимущество, как легкость управления (нелегалы не имеют возможности отстаивать свои права, они не объединяются в профсоюзы и т.д.). Исследования, однако, показывают, что главная причина, толкающая российский бизнес на использование незаконного труда иностранцев, – это сложность и дороговизна процедур легализации. Реальная практика оформления разрешительных документов такова, что иностранный работник сталкивается (а) с многодневными очередями, (б) необходимостью предоставить трудно получаемые справки. Кроме того, мигранты в России зачастую попадают в порочный круг «регистрация по месту жительства – получение разрешения на работу». Не имея возможности получить законную регистрацию (по причинам, указанным выше), мигрант идет на получение «поддельной» регистрации (впрочем, такую услугу ему нередко предоставляет сам работодатель). Именно это является основной причиной нелегального найма иностранцев – легальное оформление обходится слишком дорого и отнимает слишком много времени.

Таким образом, представляется, что приоритетом миграционной политики должно стать радикальное исправление сложившейся ситуации в сфере легализации проживания и трудовой деятельности мигрантов. Акцент

Приоритетом миграционной политики должно стать радикальное исправление сложившейся ситуации в сфере легализации проживания и трудовой деятельности мигрантов. Акцент следует сделать не на внесении новых запретительных поправок в законодательство, а на устранении чрезмерной бюрократизации и, как следствие, коррупционности действующих процедур.

следует сделать не на внесении новых запретительных поправок в законодательство, а на устранении чрезмерной бюрократизации и, как следствие, коррупционности действующих процедур.

По оценке экспертов, огромным коррупционным потенциалом обладала система квот, действовавшая вплоть до 2014 г. Отмену этой системы в пользу патентов нельзя не приветствовать. Но опять-таки практическое осуществление этого позитивного начинания выглядит так, что возникают серьезные сомнения по поводу его успеха. В частности, покупка патента обусловлена сбором следующего пакета документов (см. п. 3.2 главы 3). Практика первых месяцев 2015 г. показала, что выполнить все эти условия

крайне непросто, а открывшийся в Подмоскowie Московский многопрофильный миграционный центр явно не справляется с задачей оперативно-го оформления патентов (его пропускная способность оказалась несоразмерной количеству обращений).

Введение дактилоскопии, очевидно, целесообразно с точки зрения национальной безопасности, борьбы с преступностью и потенциальной угрозой терроризма. Однако практическое осуществление этой меры имело ряд организационных недостатков, в результате чего ее введение привело к возникновению огромных очередей и, как следствие, новых цепочек теневых посредников, «кормящихся» на проблемах мигрантов. Такие меры, как обязательное медицинское страхование, также важны и необходимы. Представляется, однако, что возлагать оплату полиса на самого мигранта (а не на работодателя) в тех условиях, в которых находится большинство трудовых мигрантов из постсоветских государств, вряд ли оправданно. Кроме того, не совсем целесообразно распространение требования сдачи экзамена по русскому языку, российской истории и законодательству на всех трудовых мигрантов, включая сезонных работников. Поэтому имеет смысл дифференцировать требования к мигрантам в зависимости от целей их пребывания в РФ: по отношению к лицам, претендующим на получение вида на жительство или тем более российского гражданства, требования должны быть совершенно иными, чем для маятниковых мигрантов. Пока же правила едины для всех, а значит, недостатка в желающих получить доступ к рабочему месту не будет. Данная ситуация создает возможность для развития коррупции.

3.2. Изменения в законодательстве Российской Федерации, вступившие в силу с 1 января 2015 г.

С 1 января 2015 г. в России вступил в силу ряд существенных изменений в сфере миграционной политики, которые затрагивают всех мигрантов на территории РФ. Однако для мигрантов из государств-членов ЕАЭС были предусмотрены особые условия и исключения, о которых пойдет речь в главе 5. В данном параграфе хотелось бы остановиться именно на тех нормах и условиях пребывания, соблюдение которых является необходимым для всех остальных иммигрантов на территории РФ.

Ниже приводятся основные изменения миграционного законодательства России, вступившие в силу с 1 января 2015 г.

1) Введение патентной системы при привлечении иностранной рабочей силы вместо квотирования

С 1 января 2015 г. для граждан стран, имеющих с Россией безвизовый режим, отменена система разрешений на трудоустройство. Вместо нее введена система патентов³³. Ранее их следовало приобретать только в случае найма у физических лиц.

Патент может выдаваться на срок от одного месяца до одного года. Допускается возможность однократного продления патента на очередной годовой срок при условии предоставления мигрантом нового набора документов и

³³ В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ.

дополнительного ходатайства от работодателя. Таким образом, по патенту в общей сложности можно работать не более 2 лет. При наличии соответствующих действительных сертификатов не требуется повторная сдача экзамена по русскому языку, истории и законодательству РФ.

Получить патент необходимо в течение 30 дней с момента въезда в Россию. По истечении этого срока на иностранного гражданина налагается административный штраф в размере от 10 до 15 тысяч рублей.

После получения патента иностранный гражданин должен направить в Федеральную миграционную службу копию трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Патент нельзя получить, если при въезде в Россию в миграционной карточке вместо поиска работы была указана другая цель. Кроме того, патент дает право работать только в том субъекте федерации, в котором он был получен.

Для получения патента устанавливается довольно внушительный перечень документов, в том числе:

- заявление о выдаче патента,
- документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве,
- миграционная карта с указанием работы как цели визита в Российскую Федерацию и с отметкой органа пограничного контроля о въезде,
- медицинское освидетельствование на отсутствие определенных заболеваний,
- сертификат о владении русским языком, знаниями истории и основ законодательства Российской Федерации,
- документы о постановке на миграционный учет по месту пребывания,
- полис добровольного медицинского страхования либо договор с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг.

Сумма фиксированного платежа за патент устанавливается законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. С 1 января 2015 г. базовая стоимость трудового патента составляет 1568 рублей³⁴. Каждый субъект РФ может устанавливать свой дополнительный повышающий коэффициент с учетом особенностей регионального рынка труда, например, в Москве и Московской области сумма налога с учетом коэффициента составит 4 тысячи рублей в месяц³⁵.

Субъекты федерации получают право вносить предложения о приостановлении выдачи патентов в соответствии с результатами мониторинга труда. Аналогичным правом приостанавливать выдачу патентов на федеральном уровне обладает правительство РФ и трехсторонние комиссии РФ по регулированию социально-трудовых отношений и аналогичные комиссии в субъектах федерации³⁶.

³⁴ Мигранты в России: что изменилось с 1 января 2015 г. URL: <http://www.zpress.kg>

³⁵ Бриф об изменениях в миграционном законодательстве России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Декабрь 2014 г. Фонд «Миграция XXI век». URL: <http://www.mirpal.org>

³⁶ Членами Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений являются представители общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, правительства Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации могут образовываться трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

2) Социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством

С 1 января 2015 г. действуют новые правила в области социального страхования на случай временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы, а также в случае материнства³⁷.

Установлено право временно пребывающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на получение пособия по временной нетрудоспособности за исключением высококвалифицированных специалистов. Однако, чтобы получить пособие, необходимо соблюсти условие, требующее от работодателя оплаты страховых взносов за работника в течение минимум шести месяцев. Страховые взносы согласно указанному закону составляют 1,8% выплат в пользу иностранного работника³⁸.

Право на получение пособий в связи с материнством (пособие по беременности и родам, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им полутора лет), как и раньше, предоставляется только после получения статуса временно или постоянно проживающего на территории России³⁹.

3) Обязательность полиса добровольного медицинского страхования при трудоустройстве иностранных граждан

В России введено требование о предъявлении при трудоустройстве полиса медицинского страхования. Полис необходим для получения патента и заключения трудового договора. Медицинский полис приобретает либо мигрантом самостоятельно, либо его работодателем через заключение договора с медицинской организацией о предоставлении первичной медико-санитарной помощи⁴⁰. Изменения в Трудовом кодексе касаются также обязанности работодателя отстранить иностранного гражданина от работы в случае окончания срока действия его медполиса, разрешения на работу или патента, аннулирования вида на жительство.

4) Экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства

С 1 января 2015 г. стал обязательным экзамен по русскому языку. Без сертификата о владении русским языком на «базовом» или «элементарном» уровне⁴¹ нельзя будет получить трудовой патент.

³⁷ В соответствии с принятым 1 декабря 2014 г. Федеральным законом № 407-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ.
URL: <http://www.rg.ru/2014/12/05/materinstvo-dok.html>

³⁹ Бриф об изменениях в миграционном законодательстве России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Декабрь 2014 г. Фонд «Миграция XXI век». URL: <http://www.mirpal.org>

⁴⁰ В соответствии с принятым 1 декабря 2014 г. Федеральным законом № 409-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"».

⁴¹ Вопрос об экзамене по русскому языку обсуждался на протяжении нескольких последних лет и рассматривался как основной элемент культурной адаптации мигрантов в принимающем сообществе. С принятием Федерального закона № 185 от 12 ноября 2012 г. «О внесении изменений в статью 131 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и статью 272 Закона Российской Федерации "Об образовании"» с 1 декабря 2012 г. экзамен на базовое знание русского языка стал обязательным для мигрантов, трудоустраивающихся в сфере розничной торговли, жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания. Сдача экзамена проходит в специальных центрах, имеющих государственную аккредитацию на проведение тестирований по русскому языку.

Исключением из данного требования являются квалифицированные специалисты, окончившие школу до 1 сентября 1991 г. и имеющие документ об образовании советского образца, а также студенты, приезжающие в Россию на учебу в очной форме в профессиональных образовательных организациях и желающие параллельно трудоустроиться.

5) Об организованном наборе граждан Кыргызстана для временной трудовой деятельности в России

Распоряжением Правительства РФ 13 ноября 2014 г. № 2260-р одобрен подготовленный ФМС проект Соглашения об организованном наборе граждан Кыргызстана для временной трудовой деятельности в России. Соглашение подлежит ратификации, так как устанавливает правила, отличные от предусмотренных законодательством России⁴².

Цель соглашения – оптимизация численности граждан Кыргызстана, желающих работать в России, посредством «привлечения их по профессиям (специальностям, должностям), заявленным российскими работодателями в ходе определения потребности в иностранных работниках, обеспечения адресного трудоустройства иностранных граждан на рабочие места, преимущественно не востребованные российскими гражданами»⁴³.

Данное соглашение предусматривает организованную домиграционную подготовку иностранных граждан в стране исхода, их профессиональную подготовку, прохождение медицинского освидетельствования, тестирование и сдачу экзаменов по русскому языку как иностранному, истории и основам законодательства России, направление их к конкретному работодателю.

В главе 5 рабочей тетради будут проанализированы нормы Договора о Евразийском экономическом союзе в части, касающейся вопросов миграции. Здесь же хотелось бы отметить, что нововведения в сфере миграционной политики, введенные с 1 января 2015 г. в России, по мнению многих экспертов, носят противоречивый характер. Хотя одной из главных задач проводимой в России иммиграционной политики является задача легализации и интеграции мигрантов, вводимые нормы и практики их имплементации, с точки зрения экспертов, зачастую не облегчают, а, напротив, усложняют процедуру легализации и делают ее более дорогой. Смогут ли данные нововведения способствовать решению поставленных задач, сейчас прогнозировать сложно.

⁴² О подписании Соглашения между правительствами России и Киргизии об организованном наборе граждан Киргизии для временной трудовой деятельности в России. Справка. URL: <http://www.government.ru/docs/15733>

⁴³ Медведев одобрил соглашение о приеме на работу мигрантов из Киргизии. 20 ноября 2014 г. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2014/11/20/1339695.html>

Глава 4. Условия пребывания трудовых мигрантов из Кыргызской Республики на территории России

По данным ФМС, наибольший приток мигрантов отмечен в Центральном и Северо–Западном федеральных округах, а основными центрами притяжения для них являются Москва и Московская область, а также Санкт–Петербург и Ленинградская область. При этом официальные данные по этим городам и областям занижены, так как часть мигрантов не регистрируются в мегаполисах в надежде затеряться; другие иностранные граждане могут регистрироваться в соседних областях, но при этом работать в Москве или Санкт–Петербурге.

В последние 20 лет Москва для граждан Кыргызстана была одним из наиболее привлекательных направлений миграции. В столице можно было найти работу в разных областях – от стройки и ЖКХ до сферы обслуживания и найма у частных лиц. Поэтому на примере Москвы как одного из основных мест концентрации мигрантов мы рассмотрим, какие барьеры существуют для граждан Кыргызской Республики при трудоустройстве и организации своей жизни в городе, а также способы решения этих проблем самими мигрантами в условиях мегаполиса.

Граждане Кыргызской Республики начали приезжать на заработки в Москву еще в 1990–е гг., но только с начала 2000–х гг. можно говорить о массовом притоке трудовых мигрантов из этой страны⁴⁵. Изначально миграционный поток состоял в основном из молодых мужчин, приезжавших работать на стройках и в сфере ЖКХ. Со временем они все чаще приезжали со своими женами, которые также стали устраиваться на работу, в основном в сфере обслуживания. На протяжении нескольких лет менялись условия жизни мигрантов в столице, их взаимоотношения с принимающим обществом, укреплялись их социальные сети, формировалась собственная инфраструктура.

Сегодня мигранты из Кыргызской Республики представляют собой одну из многочисленных этно–национальных групп в Москве; в российскую столицу устремляются не только мужчины, но и женщины; мигранты – это в основном молодые люди от 18 до 40 лет. Некоторые из них привозят с собой детей. Около четверти живущих в Москве выходцев из Кыргызстана имеют российское гражданство, но при этом их условия жизни существенно не отличаются от тех, кто его не имеет. Некоторые мигранты живут в Москве по несколько лет, тогда как другие приезжают время от времени на заработки⁴⁶.

⁴⁴ Этот раздел брошюры выстроен вокруг данных и выводов исследования, выполненного при поддержке РФФИ «Трансформация городских пространств: анализ инфраструктуры миграционных сообществ (на примере г. Москвы)». (13–06–00855, руководитель – Деминцева Е.Б., участники проекта: Елманова Д.С., Пешкова В.М., Рочева А.Л.).

⁴⁵ Брусина О. Мигранты из Средней Азии в России: этапы и причины приезда, социальные типы, организации диаспор // Вестник Евразии. 2008. № 2. С. 66–95.

⁴⁶ См. подробно: Деминцева Е., Пешкова В. Мигранты из Средней Азии в Москве // Демоскоп Weekly. 2014. № 597–598; Варшавер Е.А., Рочева А.Л., Кочкин Е.В., Кулдина Е.С. (2014). Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий. Препринт.
URL: <http://www.ssrn.com/abstract=2425312>

Таблица 3. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2013 году (данные ФМС России)

Регион	Число прибывших								
	всего	в том числе:						лица без гражданства	гражданство не указано
		граждане России		иностранные граждане					
	всего	из них имеют второе гражданство	всего	из них стран СНГ	из них граждане других стран				
Российская Федерация	482 241	131 516	2 047	345 869	306 565	39 304	2 773	2 083	
Центральный федеральный округ	139 302	45 826	561	91 931	80 836	11 095	1 023	522	
Московская область	25 512	14 500	109	10 542	9 922	620	470	–	
г. Москва	22 505	7 790	1	14 464	11 573	2 891	196	55	
Северо-Западный федеральный округ	105 266	20 350	377	84 539	78 656	5 883	65	312	
Ленинградская область	21 658	4 167	62	17 341	16 976	365	16	134	
г. Санкт-Петербург	62 243	6 481	130	55 642	51 291	4 351	5	115	

Источник: Численность и миграция населения Российской Федерации в 2013 году / Федеральная служба государственной статистики. Москва, 2014. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_107/main.htm (дата обращения 24.04.2015).

4.1. Социальная незащищенность мигрантов и проявления ксенофобии в принимающем обществе

Востребованность мигрантов на рынке труда Москвы не гарантирует им социальную защищенность и не исключает ксенофобии по отношению к ним в принимающем обществе.

Востребованность мигрантов на рынке труда Москвы не гарантирует им социальную защищенность и не исключает ксенофобии по отношению к ним в принимающем обществе.

И хотя в последние годы мигранты стали частью городского населения, москвичи часто негативно относятся к их присутствию в столице. Это относится и к мигрантам из Кыргызской Республики, прежде всего в силу их физического отличия от большинства населения столицы. Как показало исследование 2014 г.⁴⁸, большинство жителей города полагают, что «мигрант – это приезжий из Средней Азии: узбек, таджик или киргиз (61%)»⁴⁹. Москвичи иден-

⁴⁸ Зайончковская Ж., Полетаев Д., Доронина К., Мкртчян Н., Флоринская Ю. Защита прав москвичей в условиях массовой миграции. Москва: Уполномоченный по правам человека в городе. РОО Центр миграционных исследований, 2014.

⁴⁹ Там же. С. 19.

тифицируют их как «проблемную группу риска»⁵⁰, а 70% жителей города «не видят ничего положительного»⁵¹ в их приезде. Мигрант воспринимается москвичами как некая угроза, «привносящая в город криминал и болезни»⁵².

Подобное восприятие мигрантов в принимающем обществе складывается из стереотипов, которые часто создают и подпитывают СМИ, рассказывающие в негативном ключе о приезжих из стран Средней Азии и Закавказья. Создается негативный образ «иноэтничного мигранта», который своим присутствием не только «размывает» культуру принимающего общества и навязывает ему свои обычаи (например, многих москвичей возмущает праздник Курбан-байрам и молящиеся около мечети на Проспекте Мира тысячи мусульман), но также способствует повышению уровня преступности⁵³.

Парадокс ситуации заключается в том, что, «несмотря на распространенные представления о нежелательности мигрантов, их труд москвичами явно востребован»⁵⁴. Жители города нанимают мигрантов, в том числе из Кыргызстана, делать ремонт, помогать на дачном участке, убирать квартиры, работать нянями. Многие из них занимаются частным предпринимательством и работают в сфере обслуживания или торговли⁵⁵. Горожане используют недорогую рабочую силу, в том числе у себя дома или в офисе, но при этом не хотят знать ни об условиях их проживания, ни о проблемах, с которыми они сталкиваются.

4.2. Неформальные практики и барьеры принимающего общества

Проблемы, с которыми сталкиваются кыргызы в Москве, связаны не только с законодательной базой как таковой, трудностями приобретения документов и осуществления какой-либо деятельности, но и с распространенными здесь неформальными практиками.

Сегодня мы можем говорить о нескольких видах барьеров, препятствующих включению кыргызов в российское общество. К ним относятся негативное восприятие мигрантов из этой страны, отсутствие социальных программ, направленных на эту группу населения, усложненный доступ к рынку недвижимости, проблемы трудоустройства, барьеры при получении медицинской помощи. Причем все эти препятствия связаны не столько с законодательной базой и запретом на осуществление какой-либо деятельности в России, сколько с неформальными практиками принимающего общества, сотрудников государственных служб и учреждений.

⁵⁰ Там же. С. 19.

⁵¹ Там же. С. 22.

⁵² Там же. С. 22.

⁵³ Ежегодно информационно-аналитический центр «Сова» публикует доклады, включающие отчетность о ксенофобии по отношению к мигрантам в России. URL: <http://www.sova-center.ru>

⁵⁴ Зайончковская Ж., Полетаев Д., Доронина К., Мкртчян Н., Флоринская Ю. Защита прав москвичей в условиях массовой миграции. Москва: Уполномоченный по правам человека в городе. РОО Центр миграционных исследований, 2014. С. 39.

⁵⁵ International Labour Organization (ILO) (2010). Kyrgyzstan Country Programme on Decent Work for 2010–2014. Geneva: ILO. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_mas/—eval/documents/publication/wcms_146035.pdf (дата обращения: 24.04.2015).

Первая проблема для мигранта из Кыргызстана в Москве – это легализация своего статуса в стране и получение документов для работы и проживания в городе. Как показало наше исследование⁵⁶, многие из них оформляют документы через фирмы–посредники, потому что не знают иных способов их оформить. В Москве нет консультаций на городском и муниципальном

Первая проблема для мигранта из Кыргызстана в Москве – это легализация своего статуса в стране и получение документов для работы и проживания в городе.

уровне, которые помогли бы иностранцу разобраться с порядком получения документов. Чаще всего мигранты получают информацию от своих же соотечественников, которые рассказывают им о самой доступной, хотя и не всегда легальной схеме приобретения документов, и никто не может дать гарантии их подлинности. Отсутствие доступной информации и консультационных центров вынуждает мигрантов искать свои собственные каналы, не всегда надежные и провоцирующие использование коррупционных схем. В 2014 г. в РФ был принят закон, обязывающий граждан из стран с безвизовым режимом покидать Россию через три месяца после въезда с возможностью возвратиться только через 180 дней. Для трудовых мигрантов, которые не отнеслись серьезно к этому закону и попались на его нарушении, въезд в Россию после их возвращения домой оказался закрыт на несколько лет.

Вторая проблема, с которой сталкивается мигрант в городе, – доступ к рынку жилья. Отсутствие дешевого социального жилья и государственных общежитий на фоне низких зарплат основной части мигрантов, приезжающих в Москву на заработки, вынуждает их приспособливаться к тем условиям, которые они

Вторая проблема, с которой сталкивается мигрант в городе, – доступ к рынку жилья.

могут себе позволить. Для выходцев из стран Средней Азии ситуация усугубляется еще и тем, что многие владельцы квартир и агентства недвижимости не скрывают негативного отношения к ним. В Москве часто можно увидеть объявления о том, что «русская» или «славянская семья» снимет квартиру. В этой ситуации кыргызы могут надеяться только на свои связи. В городе нет социальной программы, рассчитанной на эту группу населения, а попытки властей приступить к строительству жилья для так называемых «гастарбайтеров» вызывают у москвичей негативную реакцию и протесты⁵⁷.

Третья проблема – это условия проживания мигрантов в городе. На сегодняшний день самый распространенный тип жилья у трудовых мигрантов из Средней Азии в Москве – это койко–место в квартирах, которые часто

⁵⁶ В исследовании «Трансформация городских пространств: анализ инфраструктуры миграционных сообществ (на примере г. Москвы)» мы выбрали четыре вернакулярных района, в каждом из которых были проведены глубинные интервью (N=15) и анкетный опрос среди мигрантов (N=100). Всего проведено 60 глубинных интервью с кыргызами и узбеками (этническая принадлежность определяется по родному языку) и сделано 400 анкет. Как в анкетах, так и в гайд–интервью затрагивались вопросы, касающиеся повседневной жизни мигрантов в Москве, их работы и досуга, мест встреч с друзьями и часто посещаемых мест в городе.

⁵⁷ Москвичи просят мэра запретить строить общежития для мигрантов // Известия. 12 марта 2015 г. URL: <http://www.izvestia.ru/news/561886#ixzz2maAUN8xi>

называют «резиновыми». Обычно это двух– или трехкомнатные квартиры, в которых мигрантам приходится жить с четырьмя–десятью соседями в одной комнате. Мигранты могут проживать как с малознакомыми людьми, с теми, с кем они познакомились по приезду в Москву, так и с родственниками и земляками. Стоимость такого места в квартире составляет от 3500 до 4000 рублей в месяц⁵⁸ (данные 2014 г.).

Еще одной формой жилья являются так называемые «общежития». Чаще всего это расселенные дома, в которых власти города разрешают разместиться мигрантам. В таких «общежитиях» можно получить койко–место

Третья проблема – это условия проживания мигрантов в городе.

за небольшую сумму (3500 рублей в 2014 г.). Живущие в этом «общежитии» назначают коменданта, который следит за порядком и решает бытовые вопросы. Однако таких мест поселения становится все меньше из–за стремления властей города контролировать миграцию.

Еще одна возможность – это аренда однокомнатной квартиры либо комнаты на семью. Такой тип жилья могут себе позволить те мигранты, которые уже не первый год живут в Москве, имеют стабильную работу, а также гражданство РФ или официально оформленную регистрацию. Часто мигранты переезжают в отдельную квартиру для того, чтобы перевезти в Москву детей и иметь возможность жить отдельно.

Стесненные условия приводят к негативным последствиям для самих мигрантов, включая стресс и разного рода заболевания. Поскольку мигранты обычно не могут рассчитывать на жилье более высокого уровня в силу финансовых проблем и дискриминационных практик, у них нет возможности зарегистрироваться по месту проживания, и им приходится пользоваться услугами агентств, которые продают документы, в том числе регистрацию. Тем самым мигрант оказывается невольно втянут в нелегальные схемы приобретения документов.

Четвертая проблема, с которой сталкиваются кыргызские мигранты, связана с их социальной незащищенностью, в том числе с ограниченным доступом к системе здравоохранения. Возможность обращения за медицинской

Четвертая проблема, с которой сталкиваются кыргызские мигранты, связана с их социальной незащищенностью, в том числе с ограниченным доступом к системе здравоохранения.

помощью в Москве для них ограничена не только из–за низких доходов, отсутствия страховки и информации о медицинской инфраструктуре, но также из–за негативного отношения, с которым мигранты сталкиваются при посещении больниц и поликлиник. Мигранты, имеющие разрешение на временное проживание или вид на жительство в России, могут (и по закону 2014 г. обязаны) купить полис ОМС и бесплатно лечиться в больницах. Однако на практике они не всегда проинформированы о своих правах и

⁵⁸ Деминцева Е., Пешкова В. Мигранты из Средней Азии в Москве // Демоскоп Weekly. 2014. № 597–598.

часто сталкиваются с дискриминацией со стороны медицинского персонала⁵⁹. Поэтому мигранты вынуждены заниматься самолечением, обращаться к «знакомым врачам» или пользоваться услугами частных клиник, ориентированных именно на этих жителей мегаполиса. Большинство мигрантов, столкнувшись с проблемами со здоровьем в Москве, пользуются услугами платных врачей⁶⁰. При экстренных случаях мигранты обращаются в «Скорую

Пятой проблемой можно назвать отсутствие знаний своих прав.

помощь», однако многие предпочитают не задерживаться в больнице, так как не могут быть уверены в том, что обслуживание является бесплатным. Однако из-за нехватки финансовых средств или страха, связанного с неизвестностью ситуации, некоторые все же вынуждены заниматься самолечением или обращаться к непрофессиональным врачам, что часто приводит к негативным последствиям для здоровья.

Пятой проблемой можно назвать отсутствие знаний своих прав. Как показывает приведенный выше пример, многие мигранты не осведомлены, куда они могут обратиться в случае болезни и на какие услуги могут рассчитывать. В случае нарушения их прав (например, произвола полиции или же отказа выплаты денег за выполняемую ими работу) мигранты не знают, законно ли какое-либо действие по отношению к ним и как его предотвратить. Проблемы, связанные с частными случаями (болезнь или смерть близких), кыргызы пытаются решить, обратившись к помощи земляков. Однако когда речь идет об их правах в российском обществе, многие проблемы остаются нерешенными.

С правовой и социальной незащищенностью связаны и проблемы пребывания в Москве детей мигрантов. Как показывают наши исследования, кыргызы предпочитают привозить с собой детей в Москву лишь в том случае, если хотя бы у одного из родителей есть российское гражданство. Это облегчает доступ к учебным заведениям, который затруднен и ограничен при отсутствии гражданства РФ. В большинстве случаев мигранты не знают о возможностях, предоставляемых системой образования, и бесплатных услугах для своих детей⁶¹.

С правовой незащищенностью связано большинство случаев полицейского произвола в отношении трудовых мигрантов. Многие из них избегают контактов с полицией, даже если уверены в подлинности своих документов, опасаясь, что у них потребуют деньги за нарушение миграционного режима или задержат⁶². По свидетельству самих мигрантов, все стараются избежать

⁵⁹ Кузнецова И.Б., Мухарьямова М.М. Здоровье мигрантов как социальная проблема // Казанский медицинский журнал. 2013. № 3. С. 367–372.

⁶⁰ Популярностью у мигрантов в Москве пользуются так называемые «кыргызские клиники», которые являются частными учреждениями, созданными выходцами из КР, и в них работают в основном врачи–кыргызы. По словам пациентов и врачей, мигранты приходят в эти клиники не только потому, что в них дешевле, чем в других медицинских центрах, и врачи говорят по-кыргызски, но и потому, что там относятся с пониманием к этой группе горожан, заранее зная о всех трудностях, с которыми им приходится сталкиваться.

⁶¹ Александров Д.А., Баранова В.В., Иванюшина В.А. Дети и родители–мигранты во взаимодействии с российской школой // Вопросы образования. 2012. № 1. С. 176–199.

⁶² Милиция и этнические мигранты: практики взаимодействия / Под ред. Виктора Воронкова, Бориса Гладарева, Лилии Сагитовой. СПб.: Алетей, 2011; Гладырев Б. Этнические мигранты на улицах Петербурга // Мониторинг общественного мнения. 2009. № 2 (90). С. 221–230.

любого общения с полицией, так как не знают своих прав и не готовы защитить себя или своих близких в случае произвола.

Эта же ситуация повторяется и в случае произвола работодателей. В жизни практически всех мигрантов были ситуации, при которых работодатель отказывался официально оформлять их на работу, не выплачивал положенные деньги и увольнял без пособия. Мигранты не знали, как поступить в той или иной ситуации, так как не владели информацией о своих правах. Следует отметить, что этим незнанием активно пользуются и работодатели, и чиновники, совершающие неправомерные действия, зная о последующей безнаказанности.

4.3. Основные барьеры на пути интеграции мигрантов

Мигранты из Кыргызской Республики в целом успешно адаптируются к городской среде и интегрируются в принимающее общество, однако основным барьером для них остается негативное отношение большинства населения.

Несмотря на то что кыргызы в Москве сталкиваются с вышеперечисленными проблемами, их интеграция в российское общество проходит достаточно успешно. Можно выделить несколько факторов, которые повлияли на это. Во-первых, длительность миграции. Сегодня многие выходцы из Кыргызской Республики живут в России уже несколько лет, имеют в Москве родственников и знакомых. За годы интенсивных миграционных потоков в Москве сложилось большое сообщество выходцев из Кыргызстана, поэтому мы можем говорить о накопленном ими социальном капитале, то есть о тех связях, которые помогают им жить и работать в России.

Во-вторых, как подчеркивают мигранты, изменился и гендерный состав миграции: если в начале 2000-х гг. на заработки приезжали в основном мужчины, то сегодня количество женщин-мигранток увеличилось. Это

Мигранты из Кыргызской Республики в целом успешно адаптируются к городской среде и интегрируются в принимающее общество, однако основным барьером для них остается негативное отношение большинства населения.

подтверждают и исследования наших коллег⁶³, которые дают ту же оценку. Мы можем утверждать, что на место мужчины-одиночки, приехавшего зарабатывать деньги, пришла семейная пара. С увеличением числа семей, родственников и знакомых расширяются социальные сети, способствующие тому, что мигранты в большей мере включены в жизнь города.

Третьим фактором можно назвать длительное пребывание некоторых мигрантов в Москве, их встраивание в ее инфраструктуру и создание ими собственной инфраструктуры. Такие процессы можно наблюдать именно у выходцев из Кыргызстана, создавших в Москве кафе и рестораны для своих соотечественников, а также клиники, ориентированные на мигрантов.

Еще одним фактором, способствующим встраиванию кыргызов в российское общество, является гражданство. До 2012 г. существовала облегчен-

⁶³ Тюрюканова Е.В. Женская трудовая миграция в России: 10 лет реформ. Социально-демографическая ситуация. М.: РИЦ ИСЭПН, 2002. С. 64–80; Тюрюканова Е.В. Гендерные аспекты трудовой миграции из стран СНГ в Россию // Диаспоры. 2005. № 1. С. 48–64.

ная процедура получения гражданства РФ для выходцев из КР, поэтому практически все желающие могли ею воспользоваться. Однако кыргызы часто приобретают гражданство РФ не для того, чтобы интегрироваться в

За годы интенсивных миграционных потоков в Москве сложилось большое сообщество выходцев из Кыргызстана, поэтому мы можем говорить о накопленном ими социальном капитале, то есть о тех связях, которые помогают им жить и работать в России.

российское общество и остаться жить в России, а для того, чтобы облегчить себе миграцию. Благодаря гражданству они могут претендовать на более престижную и высокооплачиваемую работу; получать доступ к медицинскому обслуживанию, устраивать детей в школу. Гражданство РФ для многих выходцев из Кыргызстана является инструментом, с помощью которого они получают доступ к лучшим условиям жизни в государстве и его социальным программам. Однако гражданство РФ само по себе не гарантирует улучшения условий: даже те, у кого оно есть, чаще всего продолжают жить в тех же условиях, и по отношению к ним со стороны общества действуют все те же дискриминационные практики.

Сегодня выходцы из Кыргызстана активно встраиваются в московскую жизнь, наравне с другими используют инфраструктуру города и создают собственную. На данный момент мы можем говорить о существовании не одного кыргызского сообщества, а многих сообществ, объединяющих чаще всего выходцев из какого-то региона страны. Кыргызы в Москве стараются держаться друг друга, создавая обширные социальные сети, основанные прежде всего на родственных связях и связях земляков. Именно эти сообщества помогают мигрантам решать проблемы, с которыми они сталкиваются в городе, находить поддержку в трудных ситуациях.

При этом мы не можем говорить о замкнутости этих сообществ. Они не привязаны к определенной территории, в Москве нет «этнических» кварталов. Кыргызы живут во всех районах города, работают на тех же предприятиях, что и москвичи, а их дети посещают те же учебные заведения. Выходцы из Кыргызстана активно взаимодействуют с принимающим обществом, и в

Кыргызы часто приобретают гражданство РФ не для того, чтобы интегрироваться в российское общество и остаться жить в России, а для того, чтобы облегчить себе миграцию. Гражданство РФ само по себе не гарантирует улучшения условий: даже те, у кого оно есть, чаще всего продолжают жить в тех же условиях, и по отношению к ним со стороны общества действуют все те же дискриминационные практики.

перспективе, при снижении ксенофобской риторики, четком регулировании статуса мигрантов и выполнении правовых норм обеими сторонами, они могут удачно влиться в российское общество и легко интегрироваться в нем.

Глава 5. Вступление Кыргызской Республики в ЕАЭС: сценарии развития миграционной ситуации и рекомендации для формирования миграционной политики

Участники Евразийского экономического союза подписали 29 мая 2014 г. в Астане договор, регулирующий правовые обязательства между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой, а также Республикой Арменией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан. 8 мая 2015 г. в Москве на первом саммите ЕАЭС главы стран Евразийского экономического союза и президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев подписали протоколы к договору о вступлении КР в экономический союз.

В настоящее время вопросы сотрудничества между странами-членами ЕАЭС, которые являются экспортерами и реципиентами рабочей силы, еще не проработаны до конца, прогнозы развития миграционной ситуации не вполне определены.

Что изменилось в нормативной базе по миграции в связи с вступлением в силу нового интеграционного объединения – Евразийского экономического союза в 2015 году?

В Договоре о Евразийском экономическом союзе⁶⁴ теме трудовой миграции посвящены три статьи. В статье 96 регламентируются общие вопросы сотрудничества в сфере трудовой миграции и дается характеристика используемых терминов. В договоре наряду с понятиями «государство трудоустройства» и «государство постоянного проживания» введен термин «государство въезда», обозначающий страну, на территорию которой следует гражданин государства-члена ЕАЭС. Другим новшеством в договоре 2014 г. является термин «миграционная карта», означающий документ, который содержит сведения о гражданине, въезжающем на территорию другого государства-члена, и служит для контроля за его временным пребыванием на территории въезда. Если гражданин одного из государств ЕАЭС пересекает границу другого государства-члена на срок до 30 суток по паспорту, допускающему проставление отметок пограничного контроля, ему не обязательно заполнять миграционную карточку (если это не требуется законодательством государства въезда). В договоре 2014 г. появляется также новый термин – «документы об образовании», обозначающий дипломы и свидетельства, признаваемые на уровне государственных документов об образовании.

«Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» от 19 ноября 2010 г., подписанное главами правительств Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в рамках ТС/ЕврАзЭС и применявшееся до 29 мая 2014 г., прекратило действие в связи с вступлени-

⁶⁴ С изменениями на 10 октября 2014 г.

ем в силу Договора о Евразийском экономическом союзе (Приложение № 33 к Договору о Евразийском экономическом союзе).

Конкретными формами сотрудничества в сфере регулирования трудовой миграции в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе определены: 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции; 2) обмен нормативными актами; 3) обмен информацией;

В соглашении от 2010 г. существовал пункт о сотрудничестве в сфере предотвращения нелегального использования труда трудящихся–мигрантов, которого нет в новом договоре.

4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации; 5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов; 6) сотрудничество в рамках консультативных органов. В соглашении от 2010 г. существовал пункт о сотрудничестве в сфере предотвращения нелегального использования труда трудящихся–мигрантов, которого нет в новом договоре.

Необходимо отметить, что условия договора в целом повторяют положения утратившего силу «Соглашения о правовом статусе трудящихся–мигрантов и членов их семей» от 19 ноября 2010 г. В частности, сохраняются положения о праве работодателей и заказчиков услуг государства–члена привлекать рабочую силу из других государств–членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся–мигрантам не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства (п. 1). Так же как и в ранее действовавшем «Соглашении...» в рамках ТС/ ЕврАзЭС, ограничения в трудовой деятельности касаются только стратегических отраслей экономики или отраслей, имеющих важное значение с точки зрения обеспечения национальной безопасности (п. 2).

С 1 января 2015 г. от покупки патента для осуществления трудовой деятельности на территории государств–членов освобождены граждане Армении, вступившей в январе 2015 г. в ЕАЭС, равно как и граждане Беларуси и Казахстана, пользовавшиеся льготным режимом доступа в качестве членов ЕврАзЭС. С вступлением Кыргызской Республики в ЕАЭС данный порядок распространен и на граждан КР.

С 1 января 2015 г. от покупки патента для осуществления трудовой деятельности на территории государств–членов освобождены граждане Армении, вступившей в январе 2015 г. в ЕАЭС, равно как и граждане Беларуси и Казахстана, пользовавшиеся льготным режимом доступа в качестве членов ЕврАзЭС. С вступлением Кыргызской Республики в ЕАЭС данный порядок распространен и на граждан КР.

Норма, позволяющая гражданам государств–членов союза и членам их семей не регистрироваться в течение 30 суток со дня въезда, и необходимость регистрации по истечении этого срока при наличии соответствующих требований законодательства страны трудоустройства также повторяют положения, уже существовавшие в рамках предыдущего соглашения. Сами трудовые отношения между трудящимся государства–члена и работодателем (заказчиком услуг) регулируются нормами Договора о Евразийском

экономическом союзе, законодательством страны трудоустройства и условиями трудового или гражданско-правового договора, а срок временного пребывания трудящегося и членов его семьи определяется сроком действия соответствующего договора. Осталось также положение о том, что в случае

Отличительной особенностью Договора о ЕАЭС является регламентация вопросов, касающихся признания документов об образовании между государствами-членами.

досрочного расторжения трудового или гражданско-правового соглашения после истечения 90 суток с даты въезда на территорию государства трудоустройства трудящийся государства-члена имеет право без выезда с территории страны в течение 15 дней заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор.

Отличительной особенностью договора является регламентация вопросов, касающихся признания документов об образовании между государствами-членами. Пункт 3 статьи 97 Договора о ЕАЭС устанавливает норму признания документов об образовании, выданных образовательными учреждениями государств-членов, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании. Вместе с тем для занятия педагогической, юридической, медицинской и фармацевтической деятельностью в другом государстве-члене, обязательна установленная государством трудоустройства процедура признания документов. Также в соответствии с законодательством государства трудоустройства признаются документы об ученых степенях и званиях.

Сохранилось (ст. 98, п. 3) право на социальное обеспечение (страхование) на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства. Но данный пункт не касается пенсионного обеспечения. Пенсионное обеспечение трудящихся государств-членов и членов их семей в соответствии со статьей 98 регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами. Трудовой (страховой) стаж трудящихся государств-членов засчитывается в общий трудовой стаж для целей социального обеспечения, кроме пенсионного, в соответствии с законодательством страны трудоустройства.

Сохранилось (ст. 98, п. 3) право на социальное обеспечение (страхование) на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства. Но данный пункт не касается пенсионного обеспечения.

В отношении налогов с доходов мигрантов, договор сохраняет в неизменном виде формулировку статьи 17 соглашения 2010 г. в пункте 10 статьи 98. Норма гласит, что доходы трудящегося государства-члена, полученные им в результате осуществления трудовой деятельности на территории государства трудоустройства, подлежат налогообложению в соответствии с международными договорами и законодательством государства трудоустройства.

Пункт о правах трудящихся государств-членов и членов их семей на получение медицинской помощи отсылает к отдельному приложению № 30, которое

называется «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств–членов и членам их семей». В соответствии с «Протоколом об оказании медицинской помощи трудящимся государств–членов и членам их семей» мигранты имеют право на получение бесплатной скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) в том же порядке и на тех же условиях, что и граждане государства трудоустройства. Неотложная скорая помощь включает в себя комплекс медицинских услуг, оказываемых при внезапных и острых заболеваниях и состояниях, при обострении хронических заболеваний без явных признаков угрозы жизни пациента. Скорая

В соответствии с «Протоколом об оказании медицинской помощи трудящимся государств–членов и членам их семей» мигранты имеют право на получение бесплатной скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) в том же порядке и на тех же условиях, что и граждане государства трудоустройства.

медицинская помощь в экстренной форме включает комплекс медицинских услуг, оказываемых при острых заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, представляющих угрозу жизни пациента.

На своей территории государство–член оказывает мигрантам и членам их семей скорую помощь в неотложной и экстренной формах на тех же условиях, что и своим гражданам. Помощь должна предоставляться медицинскими организациями (учреждениями здравоохранения) государственной и муниципальной систем здравоохранения государства трудоустройства бесплатно независимо от наличия медицинского страхового полиса.

За услуги, оказанные пациенту в медицинской организации после устранения непосредственной угрозы его жизни или здоровью окружающих, необходимо платить по фактической стоимости оказанных услуг. Это является ответственностью самого пациента, либо за него может быть внесена оплата из других законных источников.

Нормы, регламентирующие права детей трудящихся государств–членов, совместно проживающих с ними на территории государства трудоустрой-

Анализ прописанных в Договоре о Евразийском экономическом союзе относительно вопросов регулирования трудовой миграции, показал, что на данном этапе преждевременно говорить о значительных улучшениях в положении трудовых мигрантов из Кыргызстана, работающих в России.

ства, на посещение дошкольных и образовательных учреждений в соответствии с законодательством государства трудоустройства аналогичны соглашению 2010 г.

Анализ прописанных в Договоре о Евразийском экономическом союзе вопросов регулирования трудовой миграции показал, что на данном этапе преждевременно говорить о значительных улучшениях в положении трудовых мигрантов из Кыргызстана, работающих в России. Несмотря на декларирование возможности свободного передвижения рабочей силы в рамках интеграционного объединения, необходимо понимать, что существует множество ограничений для практической имплементации такой возможности.

Сохраняется различие в интересах между странами–импортерами рабочей силы и ее экспортерами, в данном случае – различие интересов Кыргызстана как страны исхода и Российской Федерации и Казахстана, с другой стороны.

После вступления Кыргызской Республики в ЕАЭС мы рассматриваем несколько сценариев, которые могут возникнуть в среднесрочной перспективе при наличии определенных движущих факторов.

1. Первым вероятным сценарием, на наш взгляд, является то, что вступление КР в ЕАЭС **не повлияет существенным образом на объемы миграционных потоков в РФ**. На сегодняшний день мы можем говорить об устоявшихся потоках из Кыргызстана, которые даже при улучшении или ухудшении

Первым вероятным сценарием, на наш взгляд, является то, что вступление КР в ЕАЭС не повлияет существенным образом на объемы миграционных потоков в России.

условий для мигрантов на территории ЕС существенно меняться не будут. Мы можем прогнозировать, что в ближайшие годы не будет ни существенного увеличения потоков мигрантов в РФ, ни ощутимого оттока из России.

К основным причинам подобного сценария мы можем отнести следующие:

- Сегодня экономическая ситуация в России не способствует появлению новых рабочих мест. Не создается специальных квот для новой категории иностранцев стран–участниц ЕАЭС. Многие работодатели по–прежнему будут с недоверием относиться к легализации иностранных работников вследствие недостаточной информированности о действиях государства в этой области.
- Изменение статуса мигранта из КР в России (право работодателей и заказчиков услуг государства ЕАЭС привлекать рабочую силу из других стран–членов без учета ограничений по защите национального рынка труда, отмена патентов, облегченная схема получения разрешения на работу) лишь отчасти стимулирует легализацию. Вступление КР в ЕАЭС не освобождает полностью мигрантов от регистрации в стране и сбора документов для работодателя, поэтому легализация остается дорогостоящей процедурой, и многие мигранты, работающие на теневом рынке труда, возможно, предпочтут остаться в том же статусе, что и раньше.
- ЕАЭС не предоставляет больших социальных гарантий для мигрантов из стран, которые входят в него. Социальные условия остаются прежними: нет программ по предоставлению мест в общежитиях или выделению социального жилья, а также по медицинской помощи, которая может осуществляться бесплатно только в экстренных случаях, не разработана программа пенсионного страхования для этой категории иностранцев, работающих в России.
- Признание дипломов не повлияет существенным образом на существующий поток трудовых мигрантов, так как большинство из них не имеют высшего и среднего профессионального образования.

2. Второй сценарий состоит в предположении, **что возможно возрастание притока высококвалифицированных кадров из КР в РФ**. Здесь могут сраба–

тывать факторы как притягивания, так и отталкивания (pull-push factors). Во-первых, возможен приток будущих профессионалов, сегодняшних студентов. Российские вузы заинтересованы в приеме иностранных студентов, а основные потоки идут из бывших советских республик. Многие вузы России предлагают высокий уровень образования, и для молодых выпускников школ или бакалавриата в странах СНГ обучение в них представляет

Второй сценарий состоит в предположении, что возможно возрастание притока высококвалифицированных кадров из Кыргызстана в Россию.

ся перспективным для будущей карьеры. Более того, связывающая Россию и Кыргызстан история делает российское образование притягательным, особенно для тех кыргызов, чьи родители учились в советских университетах. Для некоторых кыргызов важным фактором является обучение именно на русском языке, так как для части жителей республики, особенно в больших городах, он является языком общения в семье либо вторым языком, а также языком обучения в школе или вузе. Во-вторых, признание дипломов о высшем образовании и облегченная процедура, возможно, увеличат приток профессионалов. Можно говорить о нескольких основных причинах, которые могут повлиять на подобное изменение потока.

Причины, которые могут повлиять на приток высококвалифицированных специалистов:

- Отмена нострификации дипломов облегчает для многих высококвалифицированных специалистов переезд в Россию, поиск работы и оформление документов для работодателя.
- На сегодняшний день одним из основных препятствий для приезда высококвалифицированных специалистов из КР является непроработанный вопрос о пенсионном страховании при работе в РФ и расширение социального пакета для этой группы иностранных граждан. В случае если решение данных социальных вопросов удастся найти, поток высококвалифицированных кадров может возрасти. Однако в нынешних экономических условиях вопрос пенсионного обеспечения граждан иностранных государств вряд ли может быть поставлен.
- Массовый приток высококвалифицированных специалистов возможен также при организованном наборе кадров для тех экономических сфер в России, где наблюдается их дефицит (например, врачи, инженеры). Однако при переезде специалисты будут сравнивать возможности, предоставляемые им страной приема, условия жизни в России, на которые они смогут рассчитывать, и гарантии на будущее (вопрос пенсий).
- Рост социально-политической и межэтнической напряженности в РФ может замедлить приток высококвалифицированных кадров из-за их нежелания жить в обществе, негативно относящемся к ним, а также из-за нежелания работодателей нанимать иноэтнических мигрантов.

3. Третий сценарий состоит в предположении, что **возможны снижение миграционного потока в Россию и отток прибывших ранее мигрантов**. Подобный отток может быть вызван прежде всего нестабильной экономи-

ческой и политической ситуацией в России, что повлечет за собой сокращение рабочих мест. При отсутствии предложений со стороны работодателей мигранты перестанут приезжать в Россию (или будут уезжать те, кто сейчас находится на ее территории), так как без работы и социальных программ помощи со стороны государства мигранты не смогут жить в России. Однако вероятность данного сценария в нынешних условиях оценивается эксперта-

Третий сценарий состоит в предположении, что возможны снижение миграционного потока в Россию и отток прибывших ранее мигрантов.

ми как небольшая, поскольку для готовых вернуться в страну мигрантов в экономике Кыргызской Республики сейчас просто нет достаточного количества рабочих мест.

Возможные причины оттока мигрантов:

- Основной причиной развития этого сценария может стать затянувшийся экономический кризис в России, что приведет к масштабной безработице и сокращению потребности в иностранной силе.
- Экономическая и политическая нестабильность, которая может повлечь сокращение рабочих мест.
- Рост ксенофобии в российском обществе и появление радикально настроенных граждан могут привести к оттоку мигрантов, опасаящихся за свою безопасность и безопасность своих семей.
- Этот сценарий также возможен при условии, что процессы, запускаемые в рамках ЕАЭС, могут быть приостановлены по другим причинам (политические разногласия, распространение религиозного экстремизма и терроризма в Центральной Азии и на Кавказе, нестабильность политических режимов и др.). При таком развитии событий отсутствие упрощенной схемы получения официального статуса автоматически закроет границы для части граждан КР либо условия станут неприемлемыми для большинства кыргызов.

Рекомендации по совершенствованию миграционной политики внутри ЕАЭС, а также миграционной политики Кыргызской Республики и Российской Федерации

1. Кыргызской Республике для повышения эффективности законодательной базы необходимо принятие долгосрочной национальной стратегии в сфере внешней трудовой миграции и структурное совершенствование законодательных актов с более четким разделением предметов регулирования миграции граждан КР с целью улучшения трудоустройства и иммиграционной политики государства.
2. Кыргызской Республике необходимо внести изменения и дополнения в законодательство о внешней трудовой миграции, направленные на социальную защиту работающих мигрантов и членов их семей.
3. В связи с тем, что мигрантами все чаще становятся граждане Кыргызстана, не достигшие совершеннолетия, назрела необходимость внесения изменений по регулированию трудовой деятельности лиц моложе 18 лет.

4. Для обеспечения защищенности граждан, выезжающих с целью трудоустройства и увеличения доли организованной миграции, необходимо разработать и принять закон о частных агентствах занятости и предусмотреть возможности и механизмы развития частно–государственного партнерства в организации домиграционной подготовки, в том числе языковой и правовой.
5. Необходимо достижение двусторонних соглашений с основными странами приема мигрантов из КР в сфере пенсионного обеспечения и социального и медицинского страхования.
6. В Российской Федерации необходимо формирование доступной и упрощенной схемы получения документов для мигрантов из КР. Механизмы должны быть четко прописаны и находиться в открытом доступе для всех граждан КР. Следует разработать схемы получения документов для разных категорий граждан КР (трудовых мигрантов, высококвалифицированных кадров, семей, детей, студентов) и прописать их пошагово, с указанием контактов представителей уполномоченных органов и примерных сроков производства бумаг, а также опубликовать эти документы на официальных сайтах миграционных ведомств.
7. Целесообразно перенесение части функций адаптации и интеграции мигрантов в страну исхода. Открытие в КР центров изучения русского языка, истории и законодательства. Информирование мигрантов непосредственно в КР об основных положениях миграционного законодательства в стране пребывания, а также о его изменениях. Госорганам страны исхода, прежде всего Министерству труда, миграции и молодежи КР, создать информационную базу (издать Памятку для трудового мигранта) по просвещению и информированию мигрантов о правах, преференциях и возможностях их защиты.
8. Требуется создание информационной сети для мигрантов как в стране исхода, так и в стране прибытия (информационных центров для мигрантов при местных органах государственной власти). Создание инфраструктуры помощи мигрантам по вопросам трудоустройства, жилья и здравоохранения в обеих странах.
9. Привлечение НПО в странах исхода и диаспор в странах прибытия к созданию механизмов культурно–языковой и психологической адаптации мигрантов.
10. Введение дифференцированного экзамена по языку. Объемы знания языка должны определяться, исходя не из абстрактных принципов, а из функционала конкретного рабочего места. Вряд ли сборщик урожая, приехавший в Россию на несколько месяцев, должен демонстрировать те же языковые навыки, что и квалифицированный работник, оформляющий патент на год для работы на стройке или на транспорте. К тому же очевидно, что компетенция в российской истории и законодательстве необходима для людей, решивших связать с Россией свое будущее, но не для тех, кто рассматривает поездку в РФ как средство временного заработка.
11. Необходима организация подготовки кадров в стране исхода (среднее специальное и техническое обучение), а также анализ спроса в стране прибытия.

12. Амнистия «черных списков» в Российской Федерации. На начало 2015 г. под данную санкцию попало порядка 950 тыс. человек, среди них и граждане КР. По состоянию на начало текущего года в черном списке находилось примерно 77 тыс. граждан Кыргызстана⁶⁵. Введение данной санкции представляется спорным в двух отношениях. (1) Отсутствует доступная для трудовых мигрантов электронная информационная база, содержащая списки нарушителей, на которых распространяется запрет въезда. О своем попадании в список индивид может узнать лишь в момент пересечения границы. (2) В список лиц, попадающих под запрет въезда, трудящиеся мигранты вносятся за любое правонарушение, совершенное в течение 3 лет, включая самые незначительные. Запрет въезда в данном случае – не просто излишне жесткая мера, это еще и мера, противоречащая российскому законодательству. Дело в том, что де факто – индивид, который, скажем, нарушил правила дорожного движения и уплатил за это нарушение штраф, наказывается за одно и то же деяние дважды. В этих условиях введение такой жесткой меры, как закрытие въезда (оправданной в случае злостных правонарушений), должно было сопровождаться масштабной иммиграционной амнистией. Коль скоро такая амнистия проведена не была, представляется целесообразным продумать шаг по ее проведению в ближайшее время – хотя бы в отношении граждан КР.

⁶⁵ Джунусов: 240 тыс. граждан Кыргызстана будут амнистированы Федеральной миграционной службой России // Ассоциация «Замандаш». URL: <http://www.zpress.kg/джунусов-240-тыс-граждан-кыргызстана-бу> (дата обращения 01.09.2015).

Приложение 1. Обзор законов и нормативных актов Кыргызской Республики в сфере внешней миграции

Конституция 2010 г.

Предмет регулирования

- Декларирует гарантии основных прав и свобод человека всем лицам, находящимся на территории страны и под юрисдикцией КР
- Гарантии прав каждого гражданина беспрепятственно выезжать за пределы страны и въезжать в нее

Закон «О внешней трудовой миграции» 2006 г.

(вносились поправки в 2009 г. (дважды) и в 2011 г.)

Предмет регулирования

- Порядок выезда граждан Кыргызской Республики для трудоустройства за границу
- Порядок привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику
- Определяет правовые нормы защиты прав мигрантов
- Порядок осуществления деятельности трудящихся–мигрантов
- Вводится понятие уполномоченного органа в сфере миграционной политики и устанавливается его ответственность за контроль над посредническими организациями и за пресечение незаконного найма рабочей силы
- Порядок осуществления деятельности хозяйствующих субъектов–посредников, трудоустраивающих граждан КР за рубежом

Содержание основных норм закона

Порядок трудоустройства иностранцев и лиц без гражданства в КР:

- Иностранцы и лица без гражданства могут работать на основе разрешений, выдаваемых уполномоченным госорганом в сфере миграции. При этом работодатель должен внести на счет, открываемый уполномоченным органом, гарантийный взнос
- Квоты для трудящихся–мигрантов, устанавливаемые правительством КР на привлечение иностранной рабочей силы и утверждаемые Жогорку Кенешем (парламентом). Квоты распределяются уполномоченным органом
- Стимулирование выезда на свою территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, инвестирующих в экономику страны, создающих на ее территории иностранные предприятия и предприятия с иностранным участием
- Документы об образовании иностранных граждан и лиц без гражданства подлежат легализации в КР

Порядок трудоустройства граждан КР за пределами страны:

- Граждане КР могут трудоустроиться за рубежом частным образом или через посреднические структуры
- Уполномоченный орган организует трудоустройство граждан КР за рубежом
- Правительство определяет порядок осуществления деятельности отправителей (посредников), отправители должны получать разрешение от уполномоченного органа и вносить за это определенную плату

Порядок выезда граждан КР для трудоустройства за рубежом:

- Граждане, выезжающие для трудоустройства, должны иметь контракт с работодателем, визу государства трудоустройства

- Групповые перемещения трудящихся–мигрантов возможны на основе международных договоров КР с другими государствами
- В случае трудоустройства при посредничестве субъектов по трудоустройству мигранты должны иметь письменный договор, который регистрируется в уполномоченном органе
- Государство содействует маятниковой (приграничной) трудовой миграции в соответствии с международными договорами КР

Защита прав граждан КР за пределами страны:

- За выезжающими в целях трудовой деятельности гражданами сохраняются все права и обязанности гражданина КР
- Право обращаться в дипломатические и консульские учреждения КР в странах трудоустройства для защиты своих нарушенных прав
- Трудящиеся–мигранты подлежат государственному социальному страхованию и пользуются пособиями по государственному страхованию и пенсионным обеспечением на условиях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики и международными договорами
- Возмещение вреда, причиненного здоровью трудящегося–мигранта во время исполнения трудовых обязанностей, осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства
- Налогообложение, ввоз и вывоз денежных средств осуществляется в соответствии с законодательством государства трудоустройства или в соответствии с международными договорами

Закон «О внешней миграции» 2000 г.

(неоднократно вносились изменения и поправки)

Предмет регулирования

- Порядок въезда и выезда из КР граждан КР
- Порядок въезда в КР иностранцев и лиц без гражданства, правила их пребывания (визы, вид на жительство)
- Порядок административного выдворения из КР иностранцев и лиц без гражданства (по решению суда)
- Порядок осуществления трудовой деятельности в КР иностранными гражданами и лицами без гражданства
- Порядок предоставления статуса иммигранта на основе иммиграционной квоты
- Определение внешней миграции как перемещение физических лиц на территорию КР или за ее пределы
- Определение трудовой миграции

Содержание основных норм закона

Порядок въезда и пребывания в КР иностранцев и лиц без гражданства:

- Иностранцы граждане и лица без гражданства въезжают в Кыргызстан на основе визы и международного паспорта
- Обязанность иностранцев и лиц без гражданства регистрироваться в течение 5 дней в МИД и его территориальных представительствах, либо в МВД и его территориальных органах, либо в гостиницах (за исключением глав государств, членов официальных государственных делегаций, экипажей международных авиалиний и др.)

Осуществление иностранцами трудовой деятельности в КР:

- Привлечение иностранной рабочей силы на основе разрешений, выданных уполномоченным органом в сфере миграции и на основе квот на трудовую миграцию

Российский совет по международным делам
Национальный институт стратегических исследований Кыргызской Республики

ВСТУПЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ЕВРАЗИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СОЮЗ: ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕССЫ МИГРАЦИИ

Издательство «Спецкнига»

Тел. +7 (495) 744–61–79

www.specialbook.net

Оформление — О.В. Устинкова

Источники фото на обложке: Reuters, Сайт Евразийской экономической комиссии.

Формат 70×100 $\frac{1}{16}$. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 3,5. Тираж 500 экз.