

УДК 34.096:331.91

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ  
МИГРАЦИОННЫХ ВОПРОСОВ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

*К.С. Исабеков*

Описаны основные тенденции регулирования миграционных процессов в государствах-участниках ЕАЭС; выявляются ключевые проблемы и определяются перспективы дальнейшего развития.

*Ключевые слова:* миграция; трудящиеся; Евразийский экономический союз; государства-члены; договоры и соглашения; законодательство; социальное; медицинское; пенсионное обеспечение трудящихся-мигрантов.

**ЕВРАЗИЯ ЭКОНОМИКАЛЫК БИРИМДИГИНДЕ МИГРАЦИЯ МАСЕЛЕЛЕРИН УКУКТУК  
ЖӨНГӨ САЛУУ: НЕГИЗГИ МАСЕЛЕЛЕР ЖАНА ӨНҮГҮҮ АРТЫКЧЫЛЫКТАРЫ**

Макалада ЕАЭБге катышуучу-мамлекеттерде миграциялык процесстерди жөнгө салуунун негизги тенденциялары ачылып берилген; негизги көйгөйлөр жана андан ары өнүгүү тенденциялары аныкталган.

*Түйүндүү сөздөр:* миграция; эмгекчилер; Евразия экономикалык биримдиги; мүчө-мамлекеттер; келишимдер жана макулдашуулар; мыйзамдар; эмгек-мигранттарын социалдык; медициналык; пенсиялык камсыздоо.

**LEGAL REGULATION IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION OF MIGRATION QUESTIONS:  
MAIN PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

*K.S. Isabekov*

The article reveals the main trends in the regulation of migration processes in the EEU member states; key problems are identified and prospects for further development are determined.

*Keywords:* migration; workers; the Eurasian Economic Union; member states; treaties and agreements; legislation; social; medical; pensions for migrant workers.

Сложившиеся социально-экономические условия в Кыргызской Республике в области перемещения людей выступают в качестве важнейшего фактора формирования потребностей людей в достижении определенных жизненных стандартов. Люди стремятся изменить место своего жительства, прежде всего, в силу экономических обстоятельств. Им приходится искать более предпочтительные жизненные условия – по занятости, доходам, социальному обеспечению и т. д. Решение указанных проблем в определенной мере осуществимо на основе реализации механизмов регулирования миграционных процессов, представляющих собой воздействие как глубинных экономических факторов, обуславливающих миграционные перемещения населения, так и систему мер, принимаемых со стороны государства как в своей внутренней политике, так и на уровне междуна-

родного сотрудничества с другими государствами [1, с. 131].

21 мая 2015 г. Кыргызстан ратифицировал договор о вступлении в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) [2], который вступил в силу 12 августа 2015 г. Договор об ЕАЭС и связанные с ним документы [3] включают ряд положений, направленных на обеспечение свободы передвижения граждан, труда и капитала на всей территории ЕАЭС (т. е. территории России, Беларуси, Казахстана, Армении, Кыргызстана). Государства-участники разработали общие правила миграционной политики, которые в обобщенном виде включают следующее:

1) лица, желающие работать на территории другого государства ЕАЭС, и члены их семей могут находиться на территории этого государства без регистрации в течение 30 дней. В будущем они регистрируются по месту пребывания в течение

Таблица 1 – Трудовая миграция из Кыргызстана в другие государства-члены ЕАЭС (2015–2017) [6]

	Армения	Беларусь	Казахстан	Россия
2015	1	72	1138	512 432
2016	3	50	2962	361 875
2017	3	57	1506	376 863

Таблица 2 – Трудовая миграция из государств-членов ЕАЭС в Кыргызстан (2015-2017) [6]

	Армения	Беларусь	Казахстан	Россия
2015	1	4	130	328
2016	2	6	140	370
2017	2	3	130	300

периода, определенного трудовым договором. В Кыргызской Республике граждане, в отношении которых действует безвизовый режим, в том числе из Армении и Беларуси, если срок их пребывания в стране не превышает 60 дней, вообще освобождаются от регистрации. Для граждан Казахстана данный срок составляет 90 дней [4];

2) граждане одного государства-члена ЕАЭС при пересечении границы другого государства-члена не заполняют миграционную карту, если срок их пребывания не превышает 30 дней;

3) трудящиеся стран-членов освобождаются от дополнительных сборов и получают равные права с национальными резидентами. В случае трудящихся мигрантов из Кыргызстана в России это означает освобождение от патентного сбора и необходимости сдавать экзамены на знание русского языка и истории России, что позволяет каждому из них экономить несколько десятков тысяч рублей в год [5];

4) граждане государств-членов могут осуществлять трудовую деятельность на любой из территорий ЕАЭС на основании трудового или гражданского договора, что значительно расширяет сферы их возможного трудоустройства;

5) если раньше мигранты устраивались на работу в другой стране как нерезиденты и работодатель сначала должен был получить квоту на привлечение иностранной рабочей силы, заполнить массу бумаг в местном управлении труда, выполнить другие формальности, в том числе связанные с тем, чтобы доказать, что на местном рынке труда нет соответствующего специалиста, то теперь можно приехать в любую страну-член ЕАЭС и сразу приступить к работе [5, с. 9];

6) на территории всех государств-членов ЕАЭС признаются дипломы и образовательные сертификаты без предварительного проведения процедуры нострификации. Эта норма устанавливается п. 3 ст. 97 Договора об ЕАЭС от 29 мая 2014 г. Однако делается существенная оговорка о том, что к осуществлению педагогической, юри-

дической, медицинской или фармацевтической деятельности на территории другого государства-члена допускаются только граждане, прошедшие процедуру признания дипломов;

7) с целью социального обеспечения мигрантов на территории другого государства-члена ЕАЭС трудовые отношения включаются в общий стаж работы;

8) дети гражданина государства-члена ЕАЭС имеют право посещать дошкольные учреждения в соответствии с законодательством принимающего государства;

9) нормы Договора об ЕАЭС предусматривают возможность в экстренных случаях оказывать мигрантам и членам их семей бесплатную медицинскую помощь в стране пребывания независимо от наличия или отсутствия у них медицинской страховки.

Кыргызстан стал членом ЕАЭС в достаточно трудный и сложный период. Следует вспомнить, что именно в 2014–2015 гг. Россия (основное место пребывания мигрантов из Кыргызстана) находилась на пике экономического кризиса, связанного с санкционной политикой западных стран. На фоне обвалившегося рубля в стране начался спад производства, который спровоцировал рост безработицы и снижение уровня жизни населения. В кризисных условиях трудовая миграция из республики стала резко сокращаться. Во многом это было связано с ужесточением российской миграционной политики, удорожанием аренды жилья, ростом цен на продукты питания и как следствие – удешевлением наемного труда.

Однако с мая 2015 г. поток трудовых мигрантов из Кыргызстана в Россию снова возрос. Это было связано в основном с позитивными ожиданиями от вступления республики в ЕАЭС, выведением многих граждан из “черного списка” и со стабилизацией рублевой зоны и валютного рынка. За последние три года картина миграционной подвижности населения Кыргызстана в государствах-членах ЕАЭС выглядит следующим образом (таблицы 1, 2).

Главными причинами устойчивой ориентации трудящихся из Кыргызстана на Россию и частично на Казахстан являются конкурентные преимущества их рынков труда, с которыми пока не могут соперничать другие государства-члены ЕАЭС, а также страны Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока. Даже более высокий уровень заработной платы в странах Ближнего Востока, Турции, Южной Кореи, Китая не может перекрыть значительных социально-экономических издержек, связанных с жесткими требованиями к качеству выполняемой работы, сложностью получения нашими мигрантами рабочей визы, необходимостью знания и сложностью изучения языка, жестким отношением работодателей к работникам.

Россия, в свою очередь, из всех стран-участниц ЕАЭС также имеет на территории Кыргызстана самую многочисленную группу своих трудящихся-мигрантов.

Постоянным наднациональным регулирующим органом, созданным для эффективного функционирования и развития ЕАЭС, является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). Вопросы трудовой миграции находятся в ведении Департамента трудовой миграции и социальной защиты ЕЭК. Внутри этого Департамента есть отдельные отделы труда и миграции. Эти органы контролируют осуществление законодательства ЕАЭС в области трудовой миграции и противодействия нелегальной миграции, проверяют ход разработки и осуществления запланированных двусторонних соглашений в этой области и проводят мероприятия по повышению информированности лиц, занимающихся трудовой деятельностью в государствах-членах ЕАЭС, об их правах и обязанностях [7]. В ЕЭК функционируют Консультативный комитет по миграционной политике при Коллегии Комиссии и Консультативный комитет по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств-членов Союза при Коллегии Комиссии.

Сегодня государствам-членам ЕАЭС предстоит многое проделать в плане дальнейшего совершенствования законодательства о миграции. Например, планируется увеличить срок пребывания без регистрации граждан на территориях государств-членов до 90 дней, заключен контракт на обязательную выплату пенсионных взносов и экспорт пенсий, что позволит не прерывать стаж работы. Однако дело в том, что на сегодняшний день государства-члены имеют разные пенсионные системы и различные подходы к финансированию пенсионной системы и распределению пенсионных фондов.

Например, в Армении в соответствии со ст. 9 Закона “О государственных пенсиях” пенсионные права формируются у мужчин по достижении ими 63 лет, у женщин – 59 лет при наличии у них не менее 25 лет трудового стажа [8].

Право на пенсию по старости имеют в Беларуси: мужчины – по достижении 60 лет и имеющие опыт работы не менее 25 лет; женщины – по достижении 55 лет и с опытом работы не менее 20 лет [9]. С 1 января 2015 г. право на трудовую пенсию по возрасту предоставляется при наличии не менее 15 лет опыта работы с выплатой обязательных страховых взносов в бюджет государственного Внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь [9].

Основой пенсионной системы Кыргызской Республики является обязательное государственное пенсионное страхование, которое представлено в виде условно-накопительной пенсионной системы, при которой учитываются средства граждан, заработанные до введения персонифицированного учета в 1996 г., и средства по индивидуальным страховым счетам, начисляемых с 1996 г. [10]. В соответствии со ст. 8 Закона КР “О государственном пенсионном социальном страховании” от 21 июля 1997 г. № 57 “лицам, прибывшим в Кыргызскую Республику из государств-участников СНГ, в трудовой стаж засчитываются периоды трудовой деятельности до 31 декабря 1995 г., выработанные на территории любого из этих государств при условии уплаты страховых взносов по месту прежнего жительства” [10]. В Казахстане с 1 января 1998 г. страна перешла к накопительной пенсионной системе, и сегодня она является основной [11, с. 11].

В государствах-участниках ЕАЭС различаются не только пенсионный возраст, размер пенсионных накоплений и их источников, но и различна также процедура сохранения, передачи и зачисления пенсионных прав в процессе найма и перемещения граждан государств-членов из одной страны в другую.

В настоящее время разработано пенсионное соглашение, которое должно обеспечить равные права в области пенсий, защиту прав трудящихся на территории государств-членов ЕАЭС, а также развитие сотрудничества в пенсионной сфере между странами.

Основной целью Соглашения является обеспечение равных прав в сфере пенсионного обеспечения, защита пенсионных прав, приобретаемых работниками на территории государств-членов, а также развитие сотрудничества в области пенсионного обеспечения между странами. В соответствии с Договором о ЕАЭС работником государства-члена является лицо, являющееся

гражданином одной из стран ЕАЭС, юридически и законно занимающееся трудовой деятельностью на территории государства занятости, гражданином которого он не является и в котором он / она постоянно не проживает.

Это тем более важно, что не все члены ЕАЭС обеспечивают в полной мере пенсионные права временно проживающих на их территории иностранных граждан. Так, в Армении, начиная с 1 января 2013 г., социальные взносы включаются в единый подоходный налог, но законодательство страны не предусматривает экспорт пенсий. Для получения пенсий, назначенных в Армении, необходимо личное присутствие пенсионера хотя бы один раз в год [11, с. 10]. Казахстан вообще не предусматривает в законодательстве формирования пенсионных прав в отношении трудящихся из государств-членов ЕАЭС. В Республике Беларусь формирование пенсионных прав работников государств-членов ЕАЭС осуществляется по просьбе работника. Это на практике приводит к тому, что пенсионные взносы, как правило, не реализуются, а пенсионные права в результате не образуются. Единственным государством, которое с 2014 г. полностью соблюдает на своей территории пенсионные права трудящихся государств-членов ЕАЭС, является Россия.

Проект пенсионного соглашения предназначен для решения вопросов, связанных с экспортом пенсионных прав: каждое государство будет выплачивать гражданину ту часть пенсии, которая охватывала трудовой стаж в период работы и отчисления взносов в этой стране. Работник будет иметь право на пенсию на территории государства проживания или государства-члена, предоставившего пенсию. Предусмотрено, что размер пенсий не может быть уменьшен; их выплата не может быть приостановлена или прекращена на основании местонахождения работника на территории другого государства-члена. Срок службы, приобретенный на территориях государств-членов как до, так и после вступления в силу пенсионного соглашения, а также стаж работы в период существования СССР, будет учитываться при определении права на пенсию.

Также сегодня разрабатывается ряд межгосударственных соглашений между государствами-членами ЕАЭС, направленных на внедрение и унификацию законодательства Союза о трансграничной миграции, в частности, для облегчения режима пересечения границ. Активно обсуждается возможность освобождения граждан государств-членов ЕАЭС от обязанности заполнять миграционную карту при пересечении государственных границ. Например, планируется обеспечить перво-

очередное пересечение гражданами государств-членов ЕАЭС государственных границ путем выделения специальных пунктов паспортного контроля на границах и в пассажирских терминалах в аэропортах со специальным обозначением “Для граждан ЕАЭС”. Ведется также работа по расширению перечня документов, позволяющих въезжать, покидать, перемещаться через территорию государств-членов ЕАЭС.

#### **Выводы:**

1. Вступление в ЕАЭС в мае 2015 г. открыло для Кыргызстана новые перспективы: были сняты барьеры на пути движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы; открылись новые инвестиционные возможности и перспективы реализации крупных инфраструктурных проектов, прежде всего в сферах энергетики, транспорта и сельского хозяйства. Граждане Кыргызстана получили право работать в любом государстве ЕАЭС на тех же условиях, что и собственные граждане этих государств.

2. Однако в настоящее время регулирование миграционных процессов в ЕАЭС еще до конца не разработано; существует ряд проблем, связанных с пенсионным обеспечением трудящихся-мигрантов, реализацией ими своих социальных прав, не решены проблемы быстрой адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в общество принимающего государства.

3. Предстоит еще многое сделать для решения проблем, связанных с инкорпорацией в национальное законодательство стран-участниц норм Договора о ЕАЭС: требуется не только наладить тесное трудовое и миграционное взаимодействие между государствами-участниками ЕАЭС, но и создать единое социальное пространство, в рамках которого будет обеспечиваться соблюдение прав человека, равные права на трудоустройство, достойную оплату труда, социальную защиту и т. д.

#### **Литература**

1. Закон КР “О ратификации международных договоров по присоединению Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года” от 21 мая 2015 года № 111 // Эркин-Тоо. 2015. 26 мая (№ 48–49).
2. Протокол о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года и отдельные международные договоры, входящие в право Евразийского экономического союза, в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, подписанный 8 мая 2015 года. URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/15bn0023/>; Протокол об условиях и переходных положениях по применению Кыргызской

- Республикой Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, отдельных международных договоров, входящих в право Евразийского экономического союза, и актов органов Евразийского экономического союза в связи с присоединением Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, подписанный 8 мая 2015 года. URL: <http://www.consultant.ru/...179403/>; Протокол о присоединении Республики Армения к подписанному 23 декабря 2014 года Договору о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, подписанный 8 мая 2015 года. URL: <http://www.consultant.ru/document/...179477/>.
3. Постановление Правительства КР “Об утверждении Положения о порядке регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики от 19 декабря 2016 года № 689 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98720?cl=ru-ru#p1>
  4. *Алиев С.Б.* Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе / С.Б. Алиев // ЕЭК. 2016. 62 с.
  5. Данные Департамента трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/migration....pdf>
  6. Официальный сайт Департамента трудовой миграции и социальной защиты Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/.../default.aspx>
  7. Закон Республики Армения “О государственных пенсиях” от 22 декабря 2010 года ЗР-243 // Официальные ведомости Республики Армения. 2010. 30 дек. (№ 69). Ст. 1634.17.
  8. Указ Президента Республики Беларусь “О некоторых вопросах пенсионного обеспечения и социального страхования” от 3 сентября 2013 года № 389.
  9. Закон КР “О государственном пенсионном социальном страховании” от 21 июля 1997 года № 57 (В ред. Закона КР от 27 апреля 2018 года № 43) // Эркин-Тоо. 1997. 30 июля (№ 57).
  10. Пенсионное обеспечение граждан государств-участников ЕАЭС // Евразийская экономическая комиссия. 17 с. URL: <http://www.eurasiancommission.org/hy/act/.../...pdf>
  11. *Исабеков К.С.* Законодательное управление миграционными потоками в Кыргызской Республике / К.С. Исабеков // Вестник КРСУ. 2015. Т. 15. № 6. С. 131–134.