

**Доступ трудовых мигрантов из Кыргызстана,  
Таджикистана и Узбекистана, работающих в Российской  
Федерации, к пенсионной накопительной системе**

**Аналитический обзор**

**Бишкек 2011**

Авторы:

**Эмиль Насритдинов**, PhD «Городское планирование», доцент Программы «Культурная антропология» Американского университета в Центральной Азии, Кыргызстан

**Андрей Красников**, аудитор, юрист, налоговый консультант, Кыргызстан

**Ходжамахмад Умаров**, д-р экономических наук, профессор, директор департамента макроэкономических исследований, Институт экономических исследований при Министерстве экономики и торговли Республики Таджикистан

**Баходир Умурзаков**, д-р экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Экономика труда и управление», Филиала Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, Ташкент, Узбекистан

**Фаррух Ирнazarов**, научный сотрудник, Университет прикладных наук, Гёттинген, Германия.

Команда проекта:

**Аида Алымбаева**, директор Центра социальных исследований Американского университета в Центральной Азии

**Айнура Асамидинова**, менеджер проекта, координатор исследовательских проектов Центра социальных исследований Американского университета в Центральной Азии

**Аида Конокбаева**, финансовый менеджер проекта, финансовый и административный координатор Центра социальных исследований Американского университета в Центральной Азии

Данный отчет подготовлен Центром социальных исследований Американского университета в Центральной Азии в рамках проекта «Подготовка аналитического обзора» при финансовой поддержке **Фонда открытого общества**.

Мнения авторов публикации могут не совпадать с мнением ЦСИ АУЦА и **Фонда открытого общества**.

При использовании материалов отчета ссылка на источник обязательна.

## СОДЕРЖАНИЕ

### **1. Доступ трудовых мигрантов из Кыргызстана, работающих в России, к пенсионной накопительной системе, *А. Красников, Э. Насритдинов***

1.1. Введение	4
1.2. Описание ситуации	5
1.3. Существующая законодательная практика	9
1.4. Выявленные проблемные зоны	15
1.5. Выводы	16
1.6. Рекомендации	17

### **2. Доступ трудовых мигрантов из Таджикистана, работающих в России, к пенсионной накопительной системе, *Х. Умаров***

2.1. Введение	19
2.2. Описание проблемы	19
2.3. Существующая законодательная практика	21
2.4. Выявленные проблемные зоны	23
2.5. Выводы	27
2.6. Рекомендации	27

### **3. Доступ трудовых мигрантов из Узбекистана, работающих в России, к пенсионной накопительной системе, *Б. Умурзаков, Ф. Ирнараров***

3.1. Введение	29
3.2. Описание ситуации	31
3.3. Существующая законодательная практика	34
3.4. Выявленные проблемные зоны	36
3.5. Выводы	37
3.6. Рекомендации	37

# 1. Доступ трудовых мигрантов из Кыргызстана, работающих в России, к пенсионной накопительной системе

## 1.1. Введение

На заседании коллегии Министерства труда, занятости и миграции 23 марта 2011 г. статс-секретарь ведомства Тыныбек Табылдыев отметил, что на сегодняшний день на миграционном учете в России состоят 383 тысячи 786 граждан Кыргызстана. При этом разрешение на работу имеют только 69 тысяч 913 из них. «Остальные вынуждены скитаться на чужбине в поисках заработка»<sup>1</sup>. Ранее, 21 декабря 2010 г., замминистра этого же министерства Алик Байбориев заявлял, что в разные сезоны за пределами Кыргызстана находятся 350–500 тысяч наших граждан<sup>2</sup>.

Учитывая, что Министерство труда указывает только число официально зарегистрированных трудовых мигрантов, нетрудно предположить, что реальное количество мигрантов, включая всех «нелегалов», намного больше. Если мы также учтем тех граждан Кыргызстана, которые с 2003 по 2009 г. поменяли гражданство и стали гражданами России, а таких, по данным Минтруда, 240 тысяч<sup>3</sup> (более подробно: в 2010 г. – 42 тысячи<sup>4</sup>, в 2009 г. – 41 тысяча<sup>5</sup>, в 2008 г. – 43 тысячи<sup>6</sup>), то можно говорить, что за пределами республики сегодня проживает почти одна пятая ее населения.

Приведенные выше цифры, исследование, проведенное авторами данного отчета в городе Казани (Республика Татарстан, РФ), свидетельствуют о том, что темпы и размеры трудовой миграции не снижаются. Напротив, политические события 2010 года – апрельская революция и этнический конфликт на юге республики – вызвали новую волну миграции, особенно с юга Кыргызстана. В дополнение к политической нестабильности, экономические факторы, такие как отсутствие работы и низкие заработные платы в государственных учреждениях, продолжают играть основную роль в росте трудовой миграции. По словам А. Байбориева, численность трудоспособных граждан в Кыргызстане в 1,5 раза выше по отношению к занятости<sup>7</sup>.

Кроме «выталкивающих» факторов в Кыргызстане, большую роль в росте миграции играют и «притягивающие» факторы в принимающих странах, например растущая экономика и демографический кризис в России. В подтверждение можно привести заявление директора Федеральной миграционной службы (ФМС) России Константина Ромодановского в декабре 2010 г. о том, что России необходимо не менее 5 млн. трудовых мигрантов<sup>8</sup>. Говоря о прогнозах на будущее, аналитик Сергей Борисов во время обсуждения Концепции государственной миграционной политики в Общественной палате подчеркнул, что потребность России в иностранной рабочей силе за 10 лет может вырасти более чем в три раза и составить от 10 до 20 млн. человек<sup>9</sup>. Министр здравоохранения РФ Татьяна Голикова отметила, что естественная убыль населения

<sup>1</sup> Осмоналиева Т. ИА «24.kg», 03.02.2011. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 116. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>2</sup> «Информационный портал Кыргызстана», 21.12.2010. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 113. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>3</sup> SA-News, 25.02.2010. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 103. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>4</sup> Осмоналиева Т. ИА «24.kg», 03.02.2011. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 116. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>5</sup> ФМС России, «Эхо Москвы», 04.01.2010. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 96. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>6</sup> ФМС России, «Эхо Москвы», 04.01.2010. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 96. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>7</sup> «Информационный портал Кыргызстана», 21.12.2010. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 113, ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>8</sup> «Tajmigrant», 02.12.2010. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 112. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>9</sup> «Демоскоп Weekly», 29.11.2010-12.12.2011, № 445-446, <http://demoscope.ru/weekly/2010/0445/gazeta09.php>.

России в 2009 г. составила 224 тысячи 310 человек, в то время как население страны не уменьшилось, а, наоборот, увеличилось на 15–25 тысяч. Разница перекрылась за счет трудовых мигрантов, принявших российское гражданство<sup>10</sup> (333 тысячи 474 иностранных гражданина, из которых 65,3% получили гражданство по упрощенной схеме).

Ежегодные квоты на трудовых мигрантов в Россию варьируются от 1,5 до 2 млн. человек, а такие методы, как упрощение системы регистрации и получения разрешения на работу, отражают политику российских властей в отношении привлечения рабочей силы. Дополнительные меры, в частности упрощение процесса получения российского гражданства и запреты на работу в определенных сферах, например в торговле, для лиц, не имеющих российского гражданства, подталкивают многих трудовых мигрантов к получению гражданства России, что позволяет этой стране решать сразу две свои проблемы: нехватку рабочей силы и демографический кризис.

При таком раскладе дел, казалось бы, всё должно быть хорошо. Однако существует много критических моментов в сфере правовой защищенности мигрантов и их адаптации и трудоустройства в России. Это связано, с одной стороны, с большим процентом незарегистрированных, так называемых нелегальных, мигрантов, а с другой – с большими пробелами в законодательстве, регулирующем трудовую миграцию как в отправляющих, так и в принимающих странах. Одним из самых насущных вопросов, которому, к сожалению, почти не уделяется внимания, на сегодняшний день является вопрос о социальной защищенности трудовых мигрантов, особенно вопрос об их пенсиях.

Как заявил 21 января 2011 г. на заседании Жогорку Кенеша КР председатель Соцфонда КР Мухаметкалый Абулгазиев, трудовые мигранты, находящиеся в России, Казахстане, а также те, кто приехал в столицу Кыргызстана из регионов, останутся в старости без пенсий, потому что не делают отчислений в пенсионный фонд<sup>11</sup>. Подобное заявление председателя Соцфонда КР не может быть оставлено без внимания, ведь речь идет фактически об одной пятой населения Кыргызстана, потенциально остающейся без какой-либо социальной защиты на старости лет.

В данном отчете такая постановка проблемы берется в качестве отправной точки для более детального изучения ситуации. В отчете приведены результаты небольшого исследования, проведенного среди трудовых мигрантов Кыргызстана в г. Казани, а также представлены результаты анализа законодательства по вопросам пенсионного обеспечения в Кыргызской Республике, стране, отправляющей трудовых мигрантов, и в Российской Федерации, принимающей их.

## **1.2. Описание ситуации**

В целях изучения ситуации исследователями ЦСИ АУЦА в ноябре 2010 г. было проведено исследование среди кыргызских мигрантов, работающих на рынках города Казани (Республика Татарстан, Российская Федерация). Целью исследования было изучение жизни мигрантов в целом с непосредственным фокусом на вопросах пенсионного обеспечения и социальной уязвимости/защищенности. Исследование проводилось среди мигрантов из Кыргызстана и Таджикистана в целях сравнения. Всего было опрошено 114 мигрантов, 68 из них – мигранты из Кыргызстана. Данная работа фокусируется именно на них.

### **Контекст исследования**

Казань является важным пунктом назначения для мигрантов из Центральной Азии. Хотя этот город и уступает по количеству мигрантов таким городам, как Москва, Екатеринбург, тем не менее, количество мигрантов там довольно высокое. Согласно

<sup>10</sup> «РИА Новости», 30.12.2009. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 96. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

<sup>11</sup> «СА-News», 21.01.2011. Дайджест новостей по миграции в ЦА, № 115. ЦСИ АУЦА, src.auca.kg.

словам одного из активных представителей кыргызской диаспоры в Казани и автору газеты «Трудовой мигрант» Закиру Саирбекову, эта диаспора на сегодняшний день насчитывает около 3-4 тысяч членов и более 2-х тысяч мигрантов из Кыргызстана уже получили российское гражданство. Есть несколько факторов, которые привлекают мигрантов из Центральной Азии в Казань. Во-первых, официальный и широко употребляемый в Казани татарский язык очень близок кыргызскому, поэтому мигрантам из Кыргызстана там легче работать и торговать. Во-вторых, мигрантов из Центральной Азии и местных татар объединяет одна религия – ислам и, согласно многочисленным комментариям мигрантов, в Казани нет скинхэдов и каких-либо других видов явной дискриминации. В-третьих, Казань готовится к всемирной Универсиаде 2013 года и там строится много крупных объектов, где требуются рабочие руки.

Некоторые мигранты работают в Казани уже более 10 лет. Большинство таких «старожилов» приобрели там квартиры и живут очень неплохо. Для основной же массы мигрантов (90%) средний период жизни в Казани составляет 5–7 лет. В 2010 г. количество мигрантов, возвращающихся из Казани, стало заметно увеличиваться, однако последние политические события в апреле и июле 2010 г. в Кыргызстане вызвали новую волну мигрантов, особенно с юга республики.

### **Пенсия**

Главным вопросом в данной работе является вопрос о пенсиях. Немаловажное значение здесь играет ситуация с легальностью работы и с уплатой налогов. Исследование показало, что у 84% опрошенных мигрантов работа зарегистрирована и что 94% платят налоги. Торговля на рынках Казани находится под очень строгим контролем, и здесь трудно уклониться от уплаты налогов. На каждом рынке есть своя администрация, которая очень тесно работает со всеми торговцами на своей территории. Таким образом, торговцы находятся в более благоприятном в официальном плане положении, нежели мигранты, которые трудятся, например, в сфере строительства, где работа менее прозрачна.

Исследование показало, что 41 мигрант (61%) из Кыргызстана перечисляют часть заработанных денежных средств в Российский пенсионный фонд. Из них 31 мигрант – с российским гражданством и 10 – без российского гражданства. Из числа имеющих российское гражданство 11 мигрантов таких перечислений не делают. Среди причин отказа от перечислений назывались следующие: «Мне это не нужно», «Я еще слишком молод», «Работаю нелегально», «Еще не думал» и «Недостаточно средств». Примечательно, что 41% мигрантов с российским гражданством и 42% с кыргызским гражданством заявили, что знают, как начисляется пенсия в Российском пенсионном фонде.

Ситуация с отчислениями в пенсионный фонд Кыргызстана намного хуже. Анализ показывает, что только 11% мигрантов, работающих в Казани, делают такие выплаты. Среди тех, кто не приобрели российское гражданство и до сих пор являются гражданами Кыргызстана, только 4 человека (17%) из 24 делают перечисления. Причины отказа от перечислений следующие: «Они всё равно не выплатят», «Никогда не работал в Кыргызстане», «Нет денег», «Не знаю, как перечислять» или просто банальное «Не знаю». Правовая неграмотность часто является одной из главных причин того, что мигранты не делают отчислений в пенсионный фонд. Из 24 мигрантов, не имеющих российского гражданства и являющихся гражданами Кыргызстана, только трое знали, как вообще начисляется пенсия в Кыргызстане. Не сильно отличались от них и мигранты с российским гражданством: только 4 из 31 знали, как начисляется пенсия в Кыргызстане.

В ходе опроса всем мигрантам задавался вопрос, как они собираются обеспечивать свою жизнь в старости. Большинство (35%) предпочитают вкладывать свои сбережения в недвижимость или бизнес; 22% – в государственный пенсионный фонд; 14% предпочитают коммерческие банки, и только 5% опрошенных мигрантов намерены делать

отчисления в негосударственный пенсионный фонд. Данные цифры показывают, что даже государственные пенсионные фонды не пользуются у кыргызстанцев большим доверием, не говоря уже о частных фондах. Также не пользуются большим доверием и коммерческие банки.

Примечательно, что 70% мигрантов в принципе не против того, чтобы добровольно перечислять деньги в пенсионный фонд, хотя не многие понимают, как это делается и возможно ли это вообще.

Из тех мигрантов, кто не делал никаких перечислений, большинство (40%) надеется только на себя, 10% – на своих детей, и 23% не знают, как они будут обеспечивать себя в старости.

Необходимо отметить следующий факт: 22% мигрантов слышали о случаях незаконного оформления пенсии в Кыргызстане. Соответственно, можно предположить, что одной из важных причин нежелания мигрантов перечислять средства для накопления пенсии является уверенность в том, что они всегда смогут оформить пенсию через знакомых или за взятку.

В ходе исследования выявилось различное отношение респондентов к вопросу о пенсиях в зависимости от их половой принадлежности. Так, женщины более законопослушны в выполнении требований регистрации работы и выплаты налогов, а также в перечислении денег в Российский пенсионный фонд. Также больший процент женщин, чем мужчин, предпочли вложить свои сбережения в государственный пенсионный фонд КР.

Аналогичные различия наблюдаются в зависимости от семейного положения мигрантов. Больший процент семейных, нежели одиноких мигрантов, работают легально, платят налоги и делают перечисления в пенсионные фонды.

### **Гражданство**

Вопрос о пенсии напрямую связан с гражданством. Как показало исследование, многие мигранты, приезжающие в Казань, пытаются поскорее получить российское гражданство. Среди 68 опрошенных мигрантов 40 (59%) уже приобрели российское гражданство, 24 (35%) сохранили кыргызское гражданство (из них 4 мигранта уже подали документы на получение российского гражданства и 9 человек хотели бы подать такие документы), 4 человека (6%) сохранили оба гражданства. Мы видим, что подавляющее большинство мигрантов из Кыргызстана (84%) получили, подали или планируют подать документы на получение российского гражданства.

Что является причиной такого повального желания обрести российское гражданство? Частично это связано с тем, что граждане Кыргызстана находятся в более выгодном положении в приобретении российского гражданства, чем мигранты из других государств Центральной Азии, так как между Кыргызстаном и Россией существует договор об упрощенной системе получения гражданства. Если все документы в порядке, гражданство можно получить в течение 3–4-х месяцев. Однако исследователи пришли к выводу, что приобретение российского гражданства кыргызскими мигрантами носит скорее инструментальный характер. Почти все мигранты (94%) говорили, что если экономическая ситуация в Кыргызстане улучшится и у них будет достойный заработок на родине, то они вернуться. Абсолютно все опрошенные мигранты (100%) заявили, что они считают себя кыргызстанцами, даже те, кто поменял гражданство, и только четверо сказали, что они считают себя и кыргызстанцами, и россиянами. Почти все мигранты описывали ситуацию с приобретением российского гражданства как вынужденную и временную меру и утверждали, что как только они встанут на ноги или поднимут детей, они непременно вернуться в Кыргызстан.

Прежде всего, к приобретению российского гражданства мигрантов подталкивает российское законодательство, которое запрещает работать на рынке лицам, не являющимся гражданами России, а также многочисленные бюрократические препоны,

например, необходимость регулярно регистрироваться. Даже с финансовой точки зрения целесообразнее получить гражданство, нежели жить без него.

Принятие российского гражданства – непростое решение, так как Кыргызстан и Россия не имеют соглашения о двойном гражданстве. Приобретая российское гражданство, мигранты теряют гражданство Кыргызстана и не могут оформлять на себя имущество в Кыргызстане. Исследование показало, что определенная часть кыргызских мигрантов (6%) сумела обойти закон. Одни приобрели российское гражданство до того, как был разработан и внедрен механизм по контролю над ситуацией, а закон, как отметил Закир Саирбеков, обратной силы не имеет. Другие же незаконно обрели новые кыргызские паспорта после того, как выписались в целях получения российского гражданства. Нередко мигранты используют следующую стратегию: один из супругов приобретает российское гражданство, а другой сохраняет кыргызское гражданство. Таким образом, все документы по разрешению работы на рынке оформляются на супруга/у с российским гражданством, а все документы на недвижимость в Кыргызстане оформляются на супруга/у с кыргызским гражданством. Однако количество таких пар составило только около 30% всех мигрантов. В большинстве случаев (70%) оба супруга приобрели российское гражданство.

Конечно же, очень трудно делать выводы о положении всех мигрантов в России, основываясь только на результатах опроса в Казани. Все основные города, принимающие мигрантов из Центральной Азии, отличаются своей уникальностью, включая и положение с гражданством и пенсиями. Казань является скорее одним из наиболее благополучных примеров, как не раз было упомянуто самими респондентами, и здесь больше мигрантов, старающихся приобрести российское гражданство, чем в других городах. Также необходимо учесть и то, что не во всех сферах трудовой деятельности положение мигрантов такое официальное, как в торговле. Тем не менее, хотя мигранты, работающие в сфере торговли и живущие в Казани, и находятся в более выгодных условиях, чем другие мигранты, их положение в отношении пенсии далеко не оптимистично. Вероятно, положение мигрантов в отношении пенсии в других городах России и работающих в других сферах намного хуже.

На основе анализа данных проведенного исследования можно сделать следующие предположения. Многие мигранты пытаются получить и получают российское гражданство. Однако гражданство приобретается не с целью остаться жить в России до старости, а скорее с целью накопить средства и вернуться на родину. Возможно, это объясняет тот факт, что только три четверти мигрантов делают отчисления в Российский пенсионный фонд после приобретения гражданства. Ситуация с перечислениями в Кыргызстанский пенсионный фонд намного хуже (11–17%). Доверие к пенсионным фондам и банкам, особенно у граждан Кыргызстана, очень низкое, поэтому большинство мигрантов предпочитают вкладывать деньги в недвижимость или бизнес как средство обеспечения своей старости. Коррупция, или возможность таковой, тоже играет свою роль: многие мигранты знают о случаях оформления пенсии в Кыргызстане через знакомых или за взятку. Также сказывается правовая неграмотность мигрантов: подавляющее большинство не знают, как оформляются пенсии ни в России, ни в Кыргызстане.

Исследование показало, что ситуация с пенсиями кыргызских мигрантов, работающих в России, осложнена накладкой проблем двух правовых сфер, связанных с начислением и оформлением пенсий (различающихся в России и в Кыргызстане) и с вопросами гражданства. Запутанность в правовом поле ставит в трудное положение не только мигрантов, которые в результате принимают необдуманные решения и становятся уязвимыми в отношении своей старости, но и экспертов и чиновников, работающих в области социального обеспечения. Несомненно, необходим серьезный анализ законодательства по вопросам пенсионного обеспечения кыргызских мигрантов, работающих в России. Следующая часть данного отчета включает в себя такой анализ.



### 1.3. Существующая законодательная практика

#### Состав законодательства КР

Законодательство КР, регулирующее вопросы пенсионного обеспечения граждан КР, осуществляющих трудовую деятельность за ее пределами, включает ряд нормативных документов, которые являются базовыми для определения основных прав и обязанностей лиц данной категории. Так, *Соглашение государств СНГ о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения* (от 13 марта 1992 г.) позволяет регулировать вопросы пенсионного обеспечения граждан государств-участников Соглашения по законодательству государства, на территории которого они проживают. *Международная конвенция «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей»* от 18 декабря 1990 г. № 45/158 вводит ряд терминов, которые позволяют определить правовой статус граждан КР, осуществляющих трудовую деятельность за ее пределами.

*Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ* в борьбе с незаконной миграцией, о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, *федеральные законы РФ* о трудовых пенсиях в РФ, об обязательном пенсионном страховании в РФ, о негосударственных пенсионных фондах, а также *законы КР* о внешней миграции, о внешней трудовой миграции, о государственном пенсионном социальном страховании, о негосударственных пенсионных фондах в КР формируют базу для создания правовых взаимоотношений по вопросам пенсионного обеспечения, в том числе и в случае трудовой миграции.

Вопросы выплаты пенсий регулируются также *инструкцией о порядке выплаты пенсий и пособий по государственному социальному страхованию*. В соответствии с данной инструкцией установлен порядок выплаты пенсий по желанию пенсионера. В частности, выплата пенсий и пособий по государственному социальному страхованию может производиться путем зачисления причитающихся сумм на личные вклады или пенсионные счета получателей в банках или иных кредитных учреждениях. Предусмотрено, что при переезде пенсионеров в другие республики бывшего СССР и государства дальнего зарубежья пенсия выплачивается им за 6 месяцев вперед. Начисленные суммы пенсии, своевременно не востребованные пенсионером, выплачиваются не более чем за 3 года, а неполученные по вине органа, назначавшего пенсию, выплачиваются за прошедшее время без ограничения срока.

Инструкцией также установлено, что удержания из пенсий производятся на основании судебных решений, постановлений и приговоров (в части имущественных взысканий), исполнительных предписаний нотариальных контор и других решений и постановлений, исполнение которых в соответствии с законодательством Кыргызской Республики производится в порядке, установленном для исполнения судебных решений. Удержания из пенсий могут производиться также по решению органов Социального фонда для взыскания сумм излишне выплаченных пенсий пенсионерам вследствие злоупотреблений с их стороны.

*Инструкция о порядке централизованного назначения и перерасчета пенсий* определяет порядок централизованного назначения и перерасчета пенсий в органах Социального фонда Кыргызской Республики (далее – Социальный фонд).

Трудовой стаж устанавливается на основе *положения о порядке подтверждения трудового стажа для назначения пенсий*. Так, до постановки на персонифицированный учет трудовой стаж устанавливается по документам, выданным с места работы, службы, учебы или осуществления иной деятельности, засчитываемой в стаж работы, либо вышестоящими организациями, правлениями ассоциаций, концернов и других добровольных объединений, предприятий и организаций той же системы, в которой протекала указанная деятельность, а также архивными учреждениями.

В соответствии с данным положением, для установления права гражданина КР на пенсию, включая пенсии на льготных условиях и за выслугу лет, учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из суверенных государств бывшего Союза ССР до вступления в силу, то есть до 13 марта 1992 г., Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ. При этом определено, что стаж работы граждан КР по найму в других странах устанавливается по документам, легализованным Министерством иностранных дел КР.

Согласно Соглашению о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ разработано *положение о порядке выплаты пенсий гражданам КР, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство в РФ*. Данное положение регулирует порядок выплаты пенсий, назначенных по государственному социальному страхованию (по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца), гражданам КР, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство в РФ до момента возникновения права на назначение и выплату пенсии по новому месту жительства в РФ.

Разработан также *порядок определения суммы индексации задержанных заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат*.

В системе законодательства отводится отдельная роль построению концептуальных моделей в области миграционной политики, оказывающей непосредственное воздействие на пенсионное обеспечение трудовых мигрантов из КР. Так, разработана *концепция государственной миграционной политики КР до 2010 года*, которая установила систему целей, стратегических направлений и приоритетных задач, форм и методов их реализации в области регулирования миграционных процессов и в смежных сферах, основанных на анализе устойчивых тенденций, выявлении актуальных проблем и прогнозировании социально-экономических последствий.

Разработана также *концепция введения накопительной части в пенсионную систему КР*, которая позволяет заменить распределительную пенсионную схему, основанную на принципе солидарности.

В законодательстве используются также *методические указания* о порядке перерасчета страховой части пенсии и методические указания по увеличению базовой и перерасчету страховых частей пенсии на соответствующий период.

### **Общие тенденции в развитии пенсионного обеспечения граждан Кыргызстана, работающих за его пределами**

Законодательство КР не предусматривает создание отдельной концепции развития системы пенсионного обеспечения для граждан КР, работающих за ее пределами. Разработана и сформулирована общая концепция пенсионного обеспечения в КР, осуществление которой позволит реализовать права всех граждан КР на пенсионное обеспечение, включая тех, кто работает за пределами страны.

Пенсионное обеспечение в КР базируется на личной ответственности застрахованных и на строгом соответствии пенсионных выплат размеру внесенных страховых взносов и страховому стажу работы, с использованием персонализированного учета и личных страховых счетов граждан.

В целях увеличения числа застрахованных лиц создана и расширяется единая база данных физических и юридических лиц-налогоплательщиков, плательщиков страховых взносов и застрахованных граждан.

Осуществляется постепенный переход от схемы назначения пенсий к системе персональных счетов. При этом предполагается проводить ежегодную индексацию вкладов застрахованных лиц в соответствии с уровнем инфляции.

Отмечена необходимость перехода к модели, основанной на долгосрочном (40 и более лет) накоплении средств, предназначенных для пенсионного обеспечения.

Средства пенсионных накоплений являются собственностью работников и не подлежат изъятию в бюджет.

Ожидается, что благодаря внедрению накопительной системы государственного пенсионного страхования в период с 2040 по 2050 г. выплата пенсий по СП1 (которая рассчитывается исходя из средней заработной платы и стажа до 1996 г.) прекратится полностью, а доля СП2 (которая рассчитывается по условно-накопительным счетам граждан) сократится.

Признается необходимость развития негосударственного пенсионного страхования. В перспективе планируется вовлечение негосударственных пенсионных фондов в качестве страховщиков в систему обязательного пенсионного страхования.

Пенсионное обеспечение граждан КР, работающих за ее пределами, во многом зависит от государственной миграционной политики КР, одним из направлений которой является формирование нормативно-правовой базы с целью реализации прав мигрантов, включая право на пенсионное обеспечение.

#### **Внешняя миграция (Закон КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г. № 61)**

Регулирование внешней миграции основывается на принципах, обеспеченных Конституцией КР и общепризнанными нормами международного права в области внешней миграции. Так, в КР обеспечиваются права человека на свободный выбор места жительства, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу передвижения. При этом от мигрантов требуется уважение и соблюдение законодательства КР.

Каждый гражданин КР имеет право на выезд из КР и не может быть лишен этого права. Однако право гражданина на выезд из страны может быть временно ограничено, в частности, в случае, если действуют «неотрегулированные неисполненные обязательства» (п. 2 ст. 46 Закона КР «О внешней миграции»). К такому обязательству может быть отнесена, например, неуплата обязательных платежей, предусмотренных законодательством КР о пенсионном обеспечении.

Гражданин КР не может быть также лишен права на въезд в КР.

Граждане КР, выезжающие в РФ на срок свыше трех месяцев, в течение трех дней должны зарегистрироваться в дипломатическом представительстве или консульском учреждении КР в РФ.

Гражданам КР, выезжающим за пределы КР, гарантируются защита и покровительство КР в соответствии с законодательством КР. Так, гражданам, включая выезжающих за пределы КР, гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца, а размер пенсии устанавливается в соответствии с экономическими возможностями государства на уровне не ниже установленного законом прожиточного минимума (ст. 53 Конституции КР).

#### **Внешняя трудовая миграция (Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 г. № 4)**

Трудовой деятельностью в зарубежных странах имеют право заниматься граждане КР, достигшие 18-летнего возраста. При этом граждане КР могут трудоустроиться за пределами своей страны при посредничестве отправителей либо частным образом.

Граждане КР, выезжающие за ее пределы для получения оплачиваемой работы, должны иметь трудовой договор (контракт), заключенный с иностранным работодателем, и визу государства трудоустройства (Государство трудоустройства – государство, в котором трудящийся-мигрант занимается трудовой деятельностью.)

В соответствии с законодательством КР трудящиеся-мигранты имеют право в государстве трудоустройства регулировать вопросы, относящиеся к их трудовой деятельности и не противоречащие законодательствам обоих государств. При этом трудящиеся-мигранты обязаны соблюдать Конституцию и законы КР, а также правила пребывания иностранных граждан в государстве трудоустройства.

Трудящиеся-мигранты подлежат государственному социальному страхованию и пользуются пособиями по государственному страхованию и пенсионным обеспечением на условиях, предусмотренных законодательством КР и международными договорами.

**Система пенсионного государственного социального страхования (Закон КР «О государственном пенсионном социальном страховании» от 21 июля 1997 г. № 57)**

Право на пенсии по государственному социальному страхованию (далее – пенсии) имеют застрахованные граждане КР, проживающие в республике, если иное не предусмотрено соглашениями (договорами) о социальном обеспечении между КР и другими государствами, вносящие взносы на государственное социальное страхование на основании и условиях, предусмотренных Законом «О государственном пенсионном социальном страховании».

Граждане КР имеют право добровольно участвовать в негосударственных пенсионных фондах как самостоятельно, так и через работодателя.

Общий размер пенсии по возрасту рассчитывается как сумма базовой и страховой пенсий.

Базовая пенсия устанавливается Правительством КР в едином для всех видов пенсионного страхования размере, индексируется в соответствии с его решениями. Базовая часть пенсии является основным инструментом социальной защиты пенсионеров. Она устанавливается в размере 200 сомов и в дальнейшем поддерживается на уровне не ниже 12 процентов от средней заработной платы. С 1 октября 2010 г. размер базовой пенсии увеличен до 1000 сомов (Указ Президента КР от 17 сентября 2010 г. УП № 187 «О базовой части пенсии»).

Право на пенсию по возрасту имеют мужчины, достигшие 63 лет, женщины – 58 лет. Расчетный страховой стаж для назначения полной пенсии по возрасту на общих основаниях составляет: для мужчин – 25 лет, для женщин – 20 лет.

Базовая часть пенсии лицам, не имеющим необходимого для назначения пенсии по возрасту страхового стажа, исчисляется пропорционально имеющемуся стажу посредством умножения базовой части пенсии на имеющийся у лица стаж и деления на необходимый стаж.

Страховая пенсия устанавливается с учетом страхового стажа и среднемесячной заработной платы или накопленных страховых взносов. Страховой стаж исчисляется с начала периода, за который уплачен первый взнос.

Пенсия по возрасту предоставляется пожизненно.

**Система негосударственного пенсионного социального страхования (Закон КР «О негосударственных пенсионных фондах в КР» от 31 июля 2001 г. № 80)**

Негосударственный пенсионный фонд (далее – фонд) – особая организационно-правовая форма некоммерческой организации пенсионного обеспечения граждан на добровольной основе. Одной из основных функций фонда является заключение договоров на пенсионное обеспечение.

При осуществлении деятельности фонда формируются денежные средства за счет пенсионных вкладов и части дохода от их размещения на основании соглашения между фондом и вкладчиком. По условиям данного соглашения, фонд обязуется выплачивать вкладчику негосударственную пенсию в соответствии с выбранной им пенсионной схемой.

Вкладчики имеют право получать пенсию, завещать и передавать накопленные на счетах средства по наследству. При этом вкладчики обязаны своевременно вносить пенсионные вклады в размерах и в сроки, предусмотренные пенсионным соглашением.

## **Международные соглашения, регулирующие пенсионное обеспечение при внешней трудовой миграции**

### *Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения*

Пенсионное обеспечение граждан государств-участников Соглашения и членов их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают, и за его счет. При этом данное Соглашение распространяется на все виды пенсионного обеспечения граждан, которые установлены или будут установлены законодательством государств-участников Соглашения.

Назначение пенсий гражданам государств-участников Соглашения производится по месту жительства. Для установления права на пенсию, включая пенсии на льготных основаниях и за выслугу лет, учитывается трудовой стаж, приобретенный на территории любого из этих государств, а также на территории бывшего СССР за время до вступления в силу Соглашения. В целом исчисление пенсий производится из заработка (дохода) за периоды работы, которые засчитываются в трудовой стаж.

При переселении пенсионера в пределах СНГ выплата пенсии по прежнему месту жительства прекращается, если пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства по новому месту жительства пенсионера.

Государства-участники Соглашения рассматривают вопросы, не урегулированные Соглашением, а также связанные с его применением, путем переговоров. При этом государства-участники Соглашения берут на себя обязательства принимать необходимые меры к установлению обстоятельств, имеющих решающее значение для определения права на пенсию и ее размера.

### *Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией*

Въезд граждан какого-либо государства СНГ на территорию другой страны, также входящей в Содружество, возможен при условии выполнения ими требований ее национального законодательства о правилах въезда, выезда и пребывания, а также международных договоров, участницей которых эта страна является.

Государства-участники СНГ сотрудничают в борьбе с незаконной миграцией по следующим основным направлениям:

- миграционный контроль;
- учет граждан, незаконно пересекающих границы государств, незаконно пребывающих на территориях сторон-участников Соглашения, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию одной из сторон;
- выработка механизма по депортации незаконных мигрантов;
- обмен информацией о незаконной миграции.

Незаконные мигранты, выявленные на территории одной из сторон, подлежат депортации в государство выезда в соответствии с законодательством государства выезда, если иное не предусмотрено международными договорами.

### *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов (от 28 марта 1996 г.)*

Согласно данному Соглашению, трудящиеся-мигранты осуществляют трудовую деятельность на территории принимающего государства:

- 1) в рамках выполнения гражданско-правовых договоров, таких как:
  - договор о выполнении работ (услуг) – на срок до 1 года с возможностью его продления до 1 года;
  - другие гражданско-правовые договора – на срок действия договоров, с возможностью продления до 1 года;

2) на основе трудового договора – на срок до 2 лет с возможностью продления до 1 года либо на срок до 6 месяцев один раз в течение календарного года, на сезонных работах.

Для решения вопросов, связанных с выполнением Соглашения, создана совместная рабочая группа, которая проводит заседания поочередно в Российской Федерации и КР.

В зависимости от ситуации на рынке труда Российской Федерации и КР полномочные органы ежегодно не позднее 30 ноября устанавливают по взаимному согласию годовую численность трудящихся-мигрантов.

Стороны ежегодно осуществляют обмен информацией о работодателях и заказчиках работ (услуг), привлекающих трудящихся-мигрантов, а также данными о численности и профессиональном составе привлеченных работников.

*Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (от 1 августа 2003 г. № 180)*

Для целей Конвенции термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. Так, трудящимися-мигрантами и членами их семей считаются те из них, кто имеет документы или постоянный статус в соответствии с законодательством и международными соглашениями.

Государства-участники обязуются в соответствии с международными документами по правам человека уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, находящихся на их территории или под их юрисдикцией.

Каждый трудящийся-мигрант и любой член его семьи имеют право на признание их правосубъектности.

Трудящиеся-мигранты имеют право на не менее достойное обращение с ними, чем то, которое применяется к гражданам государства работы по найму, включая социальное обеспечение при условии, что они выполняют требования, предусмотренные действующим законодательством этого государства и двусторонними или многосторонними договорами. Компетентные государственные органы могут в любое время установить необходимые процедуры для определения условий применения этой нормы.

Граждане КР и члены их семей также имеют право на защиту и помощь со стороны консульских или дипломатических учреждений КР. В частности, в случае депортации гражданина КР он безотлагательно информируется о его праве на содействие со стороны органов власти КР.

Трудящиеся-мигранты из КР имеют право переводить заработанные ими средства и сбережения, в частности, такие суммы, которые необходимы для содержания их семей, из государства работы по найму в государство происхождения или любое другое государство.

Однако существуют и определенные ограничения в отношении любого трудящегося-мигранта. Так, государство работы по найму может устанавливать ограничения категории работ по найму, ограничивать свободу выбора вознаграждаемой деятельности. При этом мигранты, которые получили разрешение на работу, могут выбрать вознаграждаемую деятельность при условии законного проживания их на территории государства пребывания.

В соответствии с данной Конвенцией трудящиеся-мигранты и члены их семей могут быть депортированы из страны пребывания лишь во исполнение решения компетентного органа и только в соответствии с законом. Такое решение доводится до сведения депортируемых на языке, который они понимают. Всем заинтересованным лицам предоставляется информация об их правах до вынесения или, в крайнем случае, во время вынесения решения.

## **Система пенсионного государственного социального страхования в РФ (Федеральный закон РФ «О трудовых пенсиях в РФ» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ)**

Право на пенсии по государственному социальному страхованию (далее – пенсии) имеют застрахованные граждане РФ, проживающие в РФ, если иное не предусмотрено соглашениями (договорами) о социальном обеспечении между РФ и другими государствами.

Право на пенсию имеют застрахованные лица, вносящие взносы на государственное социальное страхование на основании и условиях, предусмотренных Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Иностранцы граждане, включая граждан КР, постоянно проживающие в РФ, имеют право на трудовую пенсию наравне с гражданами РФ.

Граждане РФ и иностранные граждане, включая граждан КР, имеют право добровольно участвовать в негосударственных пенсионных фондах.

Общий размер пенсии по возрасту рассчитывается как сумма страховой части и накопительной части пенсии.

Страховая часть пенсии устанавливается Федеральным законом РФ «О трудовых пенсиях в РФ» в зависимости от соответствующей категории граждан. При этом минимальный размер базовой части пенсии в РФ составляет 2562 рубля.

Накопительная часть пенсии исчисляется исходя из суммы пенсионных накоплений застрахованного лица, учтенных в специальной части его индивидуального лицевого счета.

Право на пенсию по возрасту имеют мужчины, достигшие 60 лет, женщины – 55 лет. Трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее пяти лет страхового стажа.

Пенсия по возрасту предоставляется бессрочно.

Застрахованное лицо в РФ вправе в порядке, установленном Федеральным законом, отказаться от получения накопительной части трудовой пенсии из Пенсионного фонда РФ и передать свои накопления в негосударственный пенсионный фонд начиная с 1 января 2004 года.

Пенсионное обеспечение в РФ осуществляется за счет средств федерального бюджета.

### **1.4. Выявленные проблемные зоны**

Изучив законодательство КР, мы приходим к выводу, что в нем в целом отсутствует отдельная концепция развития системы пенсионного обеспечения для граждан КР, работающих за пределами своей страны. При этом отсутствует также нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере пенсионного обеспечения граждан КР, работающих в других странах без получения соответствующего разрешения.

Граждане КР, работающие в РФ без соответствующего разрешения и не уплачивающие пенсионные взносы в добровольном порядке в РФ, не обладают правосубъектностью в РФ, то есть не могут являться участниками системы формирования пенсионного обеспечения ни в соответствии с внутренним законодательством РФ, ни в соответствии с международными соглашениями, что затрудняет решение вопросов, связанных с их пенсионным обеспечением.

Также, поскольку наблюдается экономическая нестабильность, при внедрении накопительной системы существует риск того, что работающие мигранты не смогут получать пенсии, даже если они вносили требуемые средства для будущего пенсионного обеспечения. При этом, вследствие слабого инвестиционного рынка в КР, отсутствуют

стимулы для долгосрочного размещения инвестиционных ресурсов в виде вклада в накопительную пенсионную систему.

Попытки изменить текущую ситуацию не привели к серьезным изменениям по причине отсутствия желания и готовности основных участников накопительной пенсионной системы, включая трудовых мигрантов, осуществлять реформы или способствовать их осуществлению.

В настоящее время отсутствует мониторинг трудовой миграции, направленный на установление фактических целей пребывания трудовых мигрантов в РФ, и, как следствие, не предпринимаются попытки по формированию самостоятельного источника финансирования пенсионного обеспечения трудовых мигрантов, работающих в РФ, не имеющих трудового стажа и не вносящих взносы в целях пенсионного обеспечения. В случае если трудовой мигрант не имеет стажа работы в странах СНГ, включая КР, и не делал добровольных пенсионных взносов, он не будет иметь права на получение пенсии.

Отсутствует в Кыргызстане и государственная программа регулярного информирования граждан КР о возможностях международного рынка труда, об изменениях законодательства в государствах въезда и пребывания с целью сокращения нелегальной трудовой деятельности, о последствиях, связанных с нелегальной трудовой миграцией.

## **1.5. Выводы**

Вопросы пенсионного обеспечения при трудовой миграции являются важными и актуальными для Кыргызстана, поэтому в республике разработан и действует комплекс нормативных правовых актов, регулирующих правовые отношения, возникающие при накоплении пенсий гражданами КР, в том числе гражданами, работающими за рубежом. Однако нормативно-правовая база, регулирующая отношения по пенсионному обеспечению граждан КР, работающих за пределами своей страны без получения соответствующего разрешения, отсутствует.

Для решения существующих проблем Кыргызстан принимает участие в процессе регулирования вопросов незаконной трудовой миграции, пенсионного обеспечения граждан, работающих в разных странах, путем присоединения к соответствующим международным договорам. При этом незначительное внимание уделяется двусторонним договорам, применение которых позволяет учитывать особенности законодательства каждого государства и оперативно реагировать на изменяющиеся условия.

Также в Кыргызстане разработана общая концепция развития пенсионного обеспечения, однако в данной концепции не учитываются особенности пенсионного обеспечения граждан КР, работающих за ее пределами без соответствующей регистрации.

Пенсионное обеспечение граждан КР, включая граждан, работающих за ее пределами, зависит от страхового стажа, который накапливается только при официальной уплате страховых взносов. По указанной причине страховой стаж «нелегалов» не формируется, и, следовательно, данные лица не могут рассчитывать на пенсионное обеспечение в будущем.

В Кыргызстане существует и негосударственная система пенсионного страхования, однако в настоящее время она не пользуется популярностью – во многом из-за нестабильной экономической и политической ситуации в КР. По нашему мнению, возможности данной системы еще полностью не оценены, в том числе в отношении решения вопросов пенсионного обеспечения нелегальных трудовых мигрантов.

Очевидно, что проблемы, связанные с существованием нелегальной трудовой миграции, непосредственно зависят от миграционной политики КР, что вызывает острую необходимость координации работы всех государственных органов, участвующих в регулировании миграционных процессов.



Проблемы, связанные с нелегальной трудовой миграцией, в большей мере сказываются на положении тех граждан КР, которые не имеют трудового стажа, приобретенного на территории любого из государств СНГ и в целом на территории бывшего СССР. В этой связи предлагается провести оценку количества таких граждан и определить объемы необходимого финансирования для решения задачи по их пенсионному обеспечению.

Следует отметить, что имеются строгие ограничения на сроки осуществления трудовой деятельности в РФ, с прекращением которых «легальный» трудовой мигрант становится «нелегальным». Сокращение таких ограничений приведет к снижению числа «нелегалов», позволит сформировать достоверную базу данных по учету трудовых мигрантов и более точно прогнозировать расходы КР по их пенсионному обеспечению.

В случае если трудящийся-мигрант является «легальным», он имеет право на не менее достойное обращение с ним, чем с гражданами РФ, включая социальное обеспечение. Если же гражданин КР работает в РФ без соответствующего разрешения и не уплачивает пенсионные взносы в добровольном порядке в РФ, то он не может получить пенсию ни в соответствии с внутренним законодательством РФ, ни в соответствии с международными соглашениями.

Желание граждан участвовать в пенсионной системе во многом зависит от экономической стабильности в КР и надежности ее финансовой системы, а также от проведения активных реформы в системе пенсионного обеспечения, направленных на создание соответствующих стимулов по ее развитию. В настоящее время в Кыргызстане наблюдается замедление в проведении активных реформ в системе пенсионного обеспечения. К тому же в КР отсутствует комплексный механизм учета трудовых мигрантов.

В целом пенсионное законодательство РФ основано на тех же принципах и подходах, которые использованы в КР. Особенностью является то, что в РФ пенсионный фонд формируется из средств федерального бюджета, тогда как в КР пенсии выплачиваются из внебюджетных средств Социального фонда КР. Кроме того размер пенсий в РФ зависит не от полученной заработной платы, как в КР, а от размера социальных отчислений, поступивших на счет физического лица. Также, в отличие от КР, в РФ установлен минимальный размер трудового стажа (5 лет), наличие которого дает право на получение пенсии по старости.

## **1.6. Рекомендации**

Учитывая результаты проведенного анализа нормативной правовой базы КР и РФ, регулирующей правоотношения в сфере пенсионного обеспечения трудовых мигрантов, предлагаем следующие рекомендации, реализация которых, по нашему мнению, позволит снизить негативный эффект влияния нелегальной трудовой миграции на социальное и пенсионное обеспечение граждан Кыргызстана, работающих за его пределами.

1. Предлагается разработать подходы и принципы, которые позволят сформировать единую концепцию КР по вовлечению граждан КР, работающих за ее пределами, в систему пенсионного обеспечения. Данная концепция должна быть разработана при участии всех заинтересованных государственных органов и некоммерческих организаций.
2. Предлагается осуществить анализ действующих нормативных документов КР и РФ с целью установления, какие нормативные правовые акты необходимо разработать и принять для снижения нелегальной трудовой миграции и создания условий для гарантированного пенсионного обеспечения граждан Кыргызстана, работающих за его пределами.

3. Предлагается разработать программу по информированию граждан КР, работающих за ее пределами, о преимуществах участия в системе пенсионного обеспечения, а также о возможности on-line-доступа таких граждан к информации о нормативных актах и решениях, что поможет им выбрать наиболее подходящий вариант участия в формировании своей пенсии.
4. Необходимо разработать систему учета граждан КР, выезжающих за пределы страны с целью осуществления трудовой деятельности.
5. Предлагается разработать программу по формированию самостоятельного резервного источника финансирования пенсионного обеспечения трудовых мигрантов, работающих в РФ, не имеющих трудового стажа и не уплачивающих взносы на пенсионное обеспечение, который может быть создан, в том числе, за счет комбинированного использования государственной и негосударственной систем пенсионного обеспечения. Например, предусмотреть возможность передавать накопительную часть пенсий в негосударственный пенсионный фонд и т.д.
6. Необходимо разработать программу, реализация которой позволит максимально учитывать ситуацию каждого трудового мигранта из КР, вид его предполагаемой деятельности и регион, в котором он планирует работать и т.д. Так, поскольку в рамках негосударственной пенсионной системы можно работать персонально с каждым участником, предлагается разработать программу преференций для участников такой системы, что позволит вовлекать трудящихся граждан, в том числе и «нелегалов», для участия в системе пенсионного страхования.
7. Решение проблем, связанных с существованием нелегальной трудовой миграции, непосредственно зависит от миграционной политики КР. В этой связи предлагается разработать концепцию по сокращению количества «нелегалов» путем снижения ограничений, установленных законодательством РФ в отношении трудовых мигрантов из КР.
8. Необходимо уделять особое внимание заключению двухсторонних международных соглашений, поскольку на практике именно данные соглашения позволяют учитывать специфику каждого государства и следить за исполнением условий таких соглашений.

## **2. Доступ трудовых мигрантов из Таджикистана, работающих в России, к пенсионной накопительной системе**

### **2.1. Введение**

Таджикская диаспора в Российской Федерации является одной из самых многочисленных. Согласно данным Федеральной миграционной службы РФ, в 2009 году в Россию въехало 929 тыс. граждан Таджикистана<sup>12</sup>. За восемь месяцев 2010 г. в РФ въехало 762 тыс. таджикских граждан. По прогнозам ФМС РФ, к концу 2010 г. численность въехавших в РФ граждан Таджикистана может составить около 1 млн. человек. Поскольку часть трудовых мигрантов (35–40%)<sup>13</sup> не относится к категории сезонной рабочей силы, а имеет постоянную круглогодичную работу, общая численность трудовых мигрантов из Таджикистана в пределах Российской Федерации может составить 1,4–1,5 млн. человек<sup>14</sup>.

Основная часть трудовых мигрантов из Таджикистана – это нелегальные мигранты. В 2009 г. из общего числа въехавших в Россию трудовых мигрантов были официально оформлены на работу 213 тыс. человек, или 23% от общего числа въехавших. За восемь месяцев 2010 г. из всей численности въехавших мигрантов официально оформились лишь 17%<sup>15</sup>. Таким образом, из общего числа въехавших трудовых мигрантов нелегальными мигрантами остались в 2009 г. – 77%, в 2010 г. – 83%<sup>16</sup>. Данная ситуация может быть оценена как исключительно отрицательная, поскольку нелегальные мигранты подвергаются жестокой эксплуатации со стороны криминальных структур, представителей правоохранительных органов и работодателей.

Хотя массовая внешняя трудовая миграция (ВТМ) из Таджикистана началась еще в середине 90-х годов прошлого века, нельзя сказать, что этот процесс управляется. До сих пор он носит стихийный характер. Уровень управляемости ВТМ в Таджикистане крайне низкий и не охватывает даже 1% мигрантов из общего их числа.

Такая ситуация оказывает крайне отрицательное воздействие на состояние социальной защиты мигрантов. По сути дела, подавляющее большинство трудовых мигрантов в РФ полностью беззащитны. Недавние события (декабрь 2010 г.) в Москве, Санкт-Петербурге и других городах России показали, что проблема социальной защиты трудовых мигрантов на фоне растущих националистических и фашистских настроений в этой стране все более обостряется. К тому же мигранты из Таджикистана и других центральноазиатских республик используются в Российской Федерации преимущественно на тяжелых и вредных для человеческого организма работах. Они выполняют самые опасные виды работ, но получают при этом крайне низкие зарплаты, недостаточные для содержания их семей. Всё это делает актуальным решение вопросов формирования стройной и гибко действующей системы социального страхования мигрантов и, в частности, обеспечения доступа этой категории граждан к пенсионным фондам.

### **2.2. Описание проблемы**

Вопрос о пенсионном обеспечении трудовых мигрантов из Таджикистана, которые работают в Российской Федерации, является одним из самых больных и трудноразрешимых вопросов. Этот вопрос по настоянию Правительства Республики Таджикистан постоянно обсуждается на переговорах между соответствующими

---

<sup>12</sup> Данные миграционной службы РФ.

<sup>13</sup> Данные обследования, выполненные автором в 2010 г.

<sup>14</sup> Расчеты, выполненные автором.

<sup>15</sup> Данные миграционной службы МВД РТ.

<sup>16</sup> Расчеты, выполненные автором.

делегациями двух стран. Таджикское правительство заинтересовано в том, чтобы трудовые мигранты из Таджикистана, которые в течение продолжительного времени работали и работают в России, имели, достигнув пенсионного возраста, гарантированные источники для материального обеспечения своей жизни.

В этом направлении предприняты определенные действия, однако они являются не полными и далеко не соответствуют современным потребностям и сложившейся международной практике. В России создан Государственный миграционный фонд для выплаты социальных субсидий трудовым мигрантам. Пенсии, по замыслу, также должны выплачиваться из этого фонда. Однако мигранты почти не делают денежных отчислений из своих заработков в этот фонд, которые, по своему характеру, является накопительным.

Пока эта система не работает должным образом, поскольку ее механизм не отрегулирован и не понятен трудовым мигрантам. Последние не уверены в том, что когда они вернутся на родину, средства из этого накопительного фонда будут регулярно перечисляться им в виде пенсий, поскольку имеются многочисленные случаи, когда лица, имеющие двойное гражданство, являющиеся пенсионерами РФ и проживающие за пределами России, в других постсоветских государствах, вынуждены затрачивать значительные суммы денег, чтобы въезжать на территорию России для получения своих пенсий.

С 30 ноября по 2 декабря 2010 г. в г. Душанбе состоялись переговоры между участниками совместной рабочей группы Российской Федерации и Республики Таджикистан по вопросам регулирования трудовой миграции. Глава российской делегации, заместитель председателя ФМС А. Кузнецов в ответ на просьбу таджикской стороны обсудить вопрос о пенсионном обеспечении таджикских мигрантов стал настаивать на том, чтобы обсуждение этого вопроса было перенесено на следующее заседание рабочей группы. Вместо этого он предложил обсудить одно из положений проекта Закона РФ о реадмиссии, в котором говорится о том, что принудительная отправка нелегальных мигрантов на родину должна быть оплачена из бюджетных средств соответствующих государств. Данное положение, направленное против интересов стран-экспортеров рабочей силы и самих трудовых мигрантов, естественно, было отвергнуто таджикской стороной. Вместо этого таджикская сторона представила предложения по облегчению процесса легализации трудовых мигрантов, что является первоосновой создания действенной системы социального страхования, в том числе пенсионного обеспечения мигрантов-выходцев из Таджикистана.

Во время встречи с председателем ФМС Российской Федерации К.О. Ромодановским президент Таджикистана Эмомали Рахмон в начале декабря 2011 г. также вновь поднял вопрос о создании легальных механизмов пенсионного обеспечения трудовых мигрантов, их социального страхования и перечисления соответствующих сумм в пенсионные фонды Республики Таджикистан. Глава ФМС отметил, что этот вопрос в настоящее время прорабатывается ответственными государственными организациями РФ и будет решен.

Еще в 2007 г. Правительство РТ представило Правительству РФ Проект соглашения между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области социального страхования. Однако рассмотрение этого проекта Правительством РФ откладывается на неопределенное время. Ныне ситуация такова, что огромное количество мигрантов возвращаются на родину по причине различных заболеваний, вызванных неблагоприятными климатическими условиями России, вредными условиями труда, увечьями, полученными на производстве или нанесенными членами националистических организаций. Эти люди получают бесплатное лечение в учреждениях здравоохранения, которые финансируются бюджетом РТ. Пенсию получают лишь те лица, которые являются гражданами РФ, но проживают в Таджикистане. В данном случае речь идет о тех, кто получают пенсии не из накопительских, а из бюджетных фондов.

Пока трудовые мигранты не попадают под действие законов о пенсионном обеспечении ни в Российской Федерации, ни в Таджикистане. Даже те таджикские мигранты, которые имеют высокие заработки в России, возвратившись в Таджикистан (имеются в виду те, кто вступил в пенсионный возраст), остаются здесь без надежных источников средств для существования.

В настоящее время в Российской Федерации создана своеобразная система «легализации» трудовых мигрантов: они могут легализоваться, заплатив 1000 рублей за приобретение соответствующего патента. Однако эта система не имеет никакого отношения к социальному страхованию, в частности медицинскому, и к пенсионному обеспечению. Ни работодатели, ни сами мигранты не берут на себя обязательства по открытию лицевого счета в определенных пенсионных фондах в России или в Таджикистане и не перечисляют деньги в накопительные фонды.

Многочисленные таджикские диаспоры, которые существуют в крупных городах, областных и краевых центрах РФ, не ведут абсолютно никакой работы по расширению доступа трудовых мигрантов к пенсионной накопительной системе. К тому же сами мигранты не обладают достаточной информацией об условиях функционирования накопительной системы социального обеспечения и не отличаются стремлением к получению такой информации. Незаинтересованность мигрантов в отчислении средств для обеспечения будущих пенсий обусловлена, во-первых, низким уровнем заработной платы мигрантов и, следовательно, низкими средними суммами денежных переводов (согласно последним исследованиям – 145 долл. США в месяц на одного отправителя, т.е. трудового мигранта)<sup>17</sup> Во-вторых, средний возраст трудовых мигрантов – 31 год, среди них много сравнительно молодых людей, а им свойственна меньшая озабоченность по поводу будущих пенсий и возможной в старости нужды. И в-третьих, это связано с практическим отсутствием отработанных механизмов накопления средств в накопительных пенсионных фондах, в фондах социального страхования и механизмов соответствующих выплат.

В Таджикистане уже действует система частных и государственных агентств по трудоустройству таджикских граждан за рубежом. Таких агентств насчитывается более двадцати. Они занимаются вопросами организованной отправки рабочей силы в РФ и РК, а также в некоторые арабские страны. Однако в договорах, заключенных между ними и их партнерами в названных странах, нет пункта об оказании содействия трудовым мигрантам в накоплении пенсий, в социальном и медицинском страховании. В процессе разговора с трудовыми мигрантами выяснилось, что они понимают организованный прием на работу как условие автоматического распространения на них мероприятий по социальной защите, которые действуют в странах-реципиентах иностранной рабочей силы. Агентства же по трудоустройству умалчивают о том, что в межстрановом аспекте в постсоветском пространстве вопросы пенсионного обеспечения и социального страхования в отношении трудящихся-мигрантов вовсе не отработаны.

В отношении медицинского страхования ситуация также остается неопределенной. Российские медицинские учреждения не признают сертификаты, выдаваемые выезжающим из Таджикистана в одном из пяти пунктов медицинского обследования, и это сводит к минимуму действенность медицинских страховых полисов, выдаваемых в России легальным трудовым мигрантам.

### **2.3. Существующая законодательная практика**

Законодательная практика в сфере социальной защиты и пенсионного обеспечения трудовых мигрантов недостаточно развита и не соответствует международным стандартам.

---

<sup>17</sup> Umarov Kh. Tajik labour migration during the Global Economik Crisis: causes and consequences. IOM, Dushanbe, 2010. P. 24.

В межгосударственном плане действуют следующие законодательные акты:

- Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения (подписано членами государств-участников СНГ 13 марта 1992 г.);
- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (подписано членами государств-участников СНГ 15 апреля 1994 г.);
- Конвенция Содружества Независимых Государств об основных правах и свободах человека (подписана главами государств-участников СНГ 26 мая 1995 г.).

В двустороннем плане законодательная практика сводится лишь к одному документу – Соглашению между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Российской Федерации «О трудовой деятельности и защите прав граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан» (подписано 16 октября 2004 г.).

Как уже было отмечено, другой документ, который в большей степени конкретизирует названное выше соглашение, – Проект Соглашения между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области социального страхования, представленный таджикской стороной еще в 2007 г., Правительством РФ до сих пор не рассмотрен и отодвигается на перспективу.

Во всех действующих ныне документах вопрос о доступе граждан к пенсионным накопительным системам поставлен в самом общем виде. К сожалению, ни руководящие органы СНГ, ни правительства Таджикистана и России не проявляют заинтересованности в создании механизмов практической реализации вышеуказанных документов. Последнее возможно путем разработки и утверждения по каждому соглашению свода конкретных практических шагов по реализации каждого их положения, касающегося пенсионного обеспечения мигрантов. Причем до создания таких механизмов необходимо, чтобы в каждой стране на базе подписанных и ратифицированных многосторонних и двухсторонних соглашений были подготовлены, утверждены или приняты соответствующие страновые законы или правительственные постановления. Только после этого можно приступать к формированию механизмов реализации межстрановых соглашений, конвенций, законов и других документов.

Положения, касающиеся пенсионного обеспечения трудовых мигрантов, в вышеприведенных документах носят не только общий характер, но и являются декларативными. В них не содержатся пункты о формировании механизмов реализации положений о пенсионном обеспечении мигрантов, которые были бы дополнены приложениями, определяющими сроки и исполнителей положений этих соглашений, постановлений, инструкций и т.д. Механизмы реализации основных положений, касающихся доступа трудовых мигрантов к пенсионной накопительной системе, должны найти выражение в создании и функционировании совместных рабочих группы для выполнения требований соглашений, законов и соответствующих подзаконных актов. Должны быть разработаны механизмы накопления пенсионных отчислений в соответствующих финансовых институтах, механизмы создания лицевых счетов и переводов с них сумм из страны-реципиента иностранной рабочей силы (РФ) в страну-экспортера рабочей силы. Кроме того очень важным представляется вопрос о прозрачности информации о финансовом состоянии и функционировании пенсионных фондов, сберегательных банков и других финансовых учреждений, в которых накапливаются средства, направляемые на лицевые счета трудовых мигрантов. Последние должны обладать всей информацией о сферах приложения их денег, о рентабельности сфер приложения таких денег, об абсолютной сумме дивидендов, росте объемов сбережений и финансовом положении соответствующего учреждения.

Представляется необходимым продолжать работу по совершенствованию проектов совместных документов, которые таджикская сторона собирается представить российской стороне для обсуждения и принятия. В этих документах (а может, и в приложениях к проектам совместных документов) должны найти отражение такие вопросы, как создание межгосударственных или совместных пенсионных фондов, которые могли бы развернуть свою деятельность как на территории Российской Федерации, так и в Таджикистане. Кроме того, необходимо, чтобы была организована повсеместная разъяснительная работа в каждом населенном пункте Таджикистана с целью убеждения членов домохозяйств трудовых мигрантов в жизненно важном значении перечисления части домашних накоплений в пенсионные фонды. Это позволит им иметь надежные гарантированные источники средств для существования, использовать накопленные в пенсионных фондах средства в случае чрезвычайных обстоятельств. Необходимо, чтобы банковские учреждения, куда поступают денежные переводы трудовых мигрантов, также подключились к этой работе, поскольку своими регулярными операциями по выдаче денег членам семей мигрантов они успели добиться определенного доверия и расположения со стороны последних.

В решении проблемы пенсионного обеспечения трудовых мигрантов большую роль призваны сыграть диаспоры таджикских мигрантов в Российской Федерации. В последние годы они снискали себе авторитет не только на родине, но и среди широких кругов общественности в странах, принимающих таджикских трудовых мигрантов. Руководство диаспор может вести эффективную разъяснительную работу не только среди самих трудовых мигрантов, но и среди предпринимателей, чтобы они осуществляли наем иностранной рабочей силы на легальной основе и регулярно производили перечисление социальных налогов в бюджет РФ. Не менее важным представляется подключение к разъяснительной работе, посредством диаспор и работодателей, и самих пенсионных фондов РФ, которые работают на основе накопительного принципа.

#### **2.4. Выявленные проблемные зоны**

Из общей численности таджикских работников, находящихся в трудовой миграции, согласно нашим исследованиям, 95,4% трудятся в Российской Федерации. Это примерно 1,3 млн. человек. Мигрантский стаж от 5 до 10 лет имеют 39,3% от всего количества трудовых мигрантов, от 10 до 15 лет – 4,8% данного контингента работников. Исследования показали, что 79,3% трудовых мигрантов в среднем в месяц отправляют своим семьям от 150 до 1000 долл. США<sup>18</sup>. Таким образом, потенциал накопления пенсий трудовыми мигрантами из Таджикистана может оцениваться как очень значительный. Согласно проведенному нами исследованию, общий объем денежных переводов трудовых мигрантов (денежные переводы + «хавала» + отправление денег через родственников, курьерами и т.д.) в докризисный 2008 г. составлял 3,5 млрд. долл. США. При этом фонд заработной платы в Таджикистане в этом же году составлял 1,7 млрд. долл. США, или 48,6% от общей суммы денежных переводов трудовых мигрантов, или 32,7% от совокупного объема трудовых доходов населения<sup>19</sup>. Это означает, что при условии перевода потенциальных пенсионных накоплений трудовых мигрантов в пенсионный фонд страны среднемесячная пенсия увеличилась бы более чем в 2 раза.

Однако расчеты лишь могут говорить о подобных возможностях. На самом деле решение вопроса остается крайне сложным и вряд ли будет иметь место в ближайшие 5 лет. Как было отмечено ранее, ни со стороны Таджикистана, ни тем более со стороны Российской Федерации не чувствуется твердой политической воли по решению этой проблемы.

---

<sup>18</sup> Umarov Kh. Tajik labour migration during the Global Economic Crisis: causes and consequences. IOM, July, 2010. P. 51–53.

<sup>19</sup> Статистический ежегодник Республики Таджикистан. Душанбе, 2009, стр.11;

В Таджикистане основным препятствием для решения данного вопроса является отсутствие институтов, заинтересованных в этом. Когда в стране среднемесячная пенсия остается крайне низкой (25,6 долл. США по сравнению с 31,5 долл. в Кыргызстане, 62,2 долл. в Молдавии, 125,7 долл. в Казахстане, 154,7 долл. в Российской Федерации, 177,0 долл. США в Белоруссии)<sup>20</sup>, пенсионный фонд очень незначительный (18 млн. долл. США)<sup>21</sup>, казалось бы, республиканские органы должны предпринять все возможные усилия для повышения доступа трудовых мигрантов, работающих в России, к пенсионной накопительной системе. Однако имеется целый ряд обстоятельств, которые мешают государственным органам и государственным бюрократам взяться за активное решение этого вопроса.

Первое обстоятельство – это то, что и сейчас не менее 70% таджикских мигрантов де-факто являются нелегальными, поскольку они не работают по трудовым соглашениям, заключенным с работодателями, и не являются членами профессиональных союзов. Де-юре их считают легальными трудовыми мигрантами, поскольку в Российской Федерации мигрант, заплативший 1000 рублей и получивший патент в ФМС, считается легальным. Такая «легализация» никак не влияет на ситуацию с накоплениями пенсий мигрантами. Такие «легальные» мигранты по-прежнему являются объектами жесткой эксплуатации со стороны работодателей и представителей силовых структур, на них не распространяется трудовое законодательство Российской Федерации, они не пользуются возможностями медицинского страхования. К тому же государственные органы Российской Федерации не проявляют абсолютно никакой заинтересованности в решении этого вопроса, поскольку знают, что для этого необходимо решить вопрос о фактической легализации иностранной рабочей силы, а это и для них представляется крайне сложным. У этих органов нет реальной мотивации, а следовательно, и заинтересованности как в реальной легализации трудовых мигрантов, так и в создании механизмов формирования накопительной системы пенсионного обеспечения для этой категории работников.

Проблемы усложняются тем, что в самом Таджикистане отсрочивается введение в действие Закона «О страховых и государственных пенсиях», который был принят парламентом (Маджлиси Намояндагон) еще в прошлом году. Данный закон должен был вступить в силу 1 января 2011 г. Однако, согласно информации Отдела пенсионной политики Министерства труда и социальной защиты РТ, срок вступления в действие этого закона переносится на 1 января 2013 года. Такая отсрочка связана с ограниченными возможностями государственного бюджета страны. Парадоксально, что с просьбой о перенесении срока вступления в силу названного закона к Правительству РТ обратилось не Министерство финансов, а Министерство труда и социальной защиты населения. Это еще раз подтверждает наше предположение о низкой заинтересованности профильных министерств в решении проблем пенсионных фондов, и в том числе вопроса о доступе трудовых мигрантов к пенсионно-накопительной системе. Закон РТ «О страховых и государственных пенсиях» предоставляет возможность трудовым мигрантам участвовать в системе пенсионного страхования. В нем оговаривается, что данная категория работников может определенную часть своих заработков застраховать.

К сожалению, между двусторонними и международными или региональными соглашениями в этом плане нет должной координации, а принципа верховенства международных и региональных нормативно-правовых актов на практике вовсе не придерживаются. Например, государства-участники СНГ еще в 1992 г. подписали Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения, а в 1994 г. – Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. Далее, по сути дела, не были предприняты никакие конкретные шаги. В рамках реализации этих документов не были подписаны двусторонние документы, которые, с учетом конкретной ситуации в области

<sup>20</sup> Tajikistan and CIS countries. Dushanbe, 2009. P. 78.

<sup>21</sup> Статистический ежегодник Республики Таджикистан. Душанбе, 2009. С. 405.



межстранового движения рабочей силы, оговаривали бы такие вопросы, как социальное страхование мигрантов, их медицинское обслуживание в стране-реципиенте, предусматривали бы санкции в отношении тех работодателей, которые скрывают реальное количество используемой иностранной рабочей силы и не переводят в соответствующие пенсионные и страховые фонды определенные суммы с целью социальной защиты мигрантов, включая медицинское обслуживание. Именно данное обстоятельство является причиной высокой смертности среди трудовых мигрантов из Таджикистана.

В период с 2005 по 2010 г. ежегодно в Таджикистан поступало от 550 до 650 единиц<sup>22</sup> так называемого «груза № 200», т.е. гробы с умершими. Согласно исследованиям, 84% смертей среди данного контингента населения объясняется отсутствием адекватного лечения в стране-реципиенте, т.е. в России. Последнее же объясняется фактическим нелегальным положением трудовых мигрантов и правовой невозможностью перечисления средств в Государственный миграционный фонд России для оплаты социальных субсидий трудовым мигрантам.

И Россия и Таджикистан давно, еще в 90-х годах, должны были подписать соответствующие соглашения и приступить к созданию механизмов функционирования накопительных пенсионных фондов для трудовых мигрантов. Такие механизмы должны предполагать:

- а) выделение средств для социального страхования, включая медицинское страхование, которые будут использованы исключительно на территории страны-реципиента. Эти средства должны быть достаточными для осуществления профилактических и лечебных мероприятий, для поддержания физического и умственного здоровья мигрантов, которые работают в России;
- б) перечисление другой части этих средств в накопительные пенсионные фонды и фонды социального страхования РТ. Организация работы с тем, чтобы задействовать вышеозначенный механизм, представляется очень сложной. Положение усугубляется тем, что сами трудовые мигранты не осознают необходимости в этом, поскольку у них нет никакого опыта включения в такие схемы, и считают, что попытки таджикских бюрократов и региональных диаспор по созданию таких механизмов не являются искренними и отражают интересы лишь самих идеологов создания названных механизмов.

Следует особо подчеркнуть, что упомянутые ранее соглашения и конвенции нуждаются в механизмах реализации. (Применительно к законам под таким механизмом понимаются подзаконные акты.) Речь идет об инструкциях, всякого рода положениях, дорожных картах, руководствах и т.д. В Таджикистане признают, что существует серьезное отставание в разработке и введении в действие тех документов, которые в своей совокупности составляют механизм реализации законов, соглашений, конвенций и других основополагающих документов. Это может привести к возрастанию силы инерции не только в подготовке и подписании вышеотмеченных двухсторонних соглашений между Россией и Таджикистаном, но и в создании механизмов их реализации.

Плохо то, что международные и региональные, а также двусторонние соглашения, регулирующие процессы трудовой миграции, не содержат нормы и определения механизмов социальной защиты. Это в полной мере относится и к созданию пенсионных фондов для трудовых мигрантов, и, безусловно, требует быстрой разработки и внедрения механизмов реализации основополагающих документов по социальной защите трудовых мигрантов.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что полагаться на соответствующие органы государственной власти в России и в Таджикистане в решении вопроса о доступе

---

<sup>22</sup> Umarov Kh. Tajik labour migration during the Global Economic Crisis: causes and consequences. IOM, Dushanbe, 2010. P. 22.

трудовых мигрантов к пенсионной накопительной системе нельзя. Более верным путем представляется мобилизация усилий организаций гражданского общества, профессиональных союзов и предпринимательских кругов Таджикистана с целью ускорения решения данного вопроса. Названные общественные институты способны оказать давление на ответственные государственные органы Таджикистана с тем, чтобы они ускорили подписание и утверждение всего пакета необходимых основополагающих документов. Они также могут установить контакты с адекватными организациями гражданского общества в России, совместно с ними лоббировать в правительстве, законодательных органах и бизнес-ассоциациях Российской Федерации вопрос об ускорении подготовки и подписания необходимых документов, создающих правовые и нормативные основы для пенсионного обеспечения трудовых мигрантов. Кроме того, как те, так и другие могут на основе привлечения грантов со стороны международных организаций разработать всю необходимую документацию, составляющую механизм реализации законов, соглашений, конвенций и т.д. по вопросам доступа трудовых мигрантов к пенсионной накопительной системе.

Однако только этими действиями вышеназванные проблемы не решить. Дело в том, что применительно к данной категории трудящихся (трудовым мигрантам) система обязательного формирования средств пенсионных фондов не может быть оправданной. Россия и Таджикистан являются демократическими странами и не будут использовать принудительные методы формирования средств пенсионных и страховых фондов. В постсоветское время реальный шанс получило развитие накопительных систем пенсионного обеспечения. Они всё в большей степени вытесняют старые системы, которые основываются на обязательных перечислениях.

Организации гражданского общества в России и Таджикистане для решения данной задачи должны способствовать созданию профессиональных союзов трудовых мигрантов. В этом они могут опираться как на профсоюзные организации в разрезе отраслей и регионов, так и на диаспоры самих таджикских мигрантов. Наиболее желательным вариантом представляется самотрансформация местных и региональных диаспор в профсоюзные организации. Для этого необходимо провести огромную организационно-техническую работу, предполагающую трансформации в каждом городе и каждом регионе, где наблюдается определенная концентрация таджикских трудовых мигрантов. Профсоюзные организации Таджикистана не располагают необходимыми финансовыми и организационными ресурсами для реализации данной идеи. Организации гражданского общества в Таджикистане также не имеют такой возможности. В стране-реципиенте трудовых мигрантов ни профсоюзные организации, ни организации гражданского общества не в состоянии заниматься подобной работой. Следовательно, идеологи описанной идеи должны обращаться к международным организациям, включая НПО, чтобы получить грант для продвижения этой работы.

Только посредством создания мигрантских профсоюзных организаций можно перейти от формальной легализации трудовых мигрантов к реальной легализации. Именно диаспоры, трансформированные в профсоюзные организации самих трудовых мигрантов, способны обеспечить повсеместное распространение практики заключения трудовых соглашений между трудовыми мигрантами и работодателями, принять меры к расширению охвата мигрантов обязательным медицинским страхованием и обеспечением доступа мигрантов и их семей (если члены их семей также находятся в РФ) к медицинским услугам в стране пребывания. Нет никакого сомнения в том, что такая самоорганизация трудовых мигрантов в России будет способствовать резкому снижению социальных рисков, таких, в частности, как трудовые увечья, потеря здоровья из-за вредных условий работы, ранняя инвалидность, а во многих случаях – наступление смерти. Предложенный механизм создаст более благоприятные организационные и идеологические возможности для добровольного участия мигрантов в системе пенсионного и социального страхования.

## **2.5. Выводы**

1. Ни таджикские, ни российские власти не проявляют должной заинтересованности в быстрейшем завершении работы по подписанию необходимого пакета двухсторонних соглашений по вопросам социальной защиты трудовых мигрантов, и в том числе по созданию накопительных пенсионных и страховых фондов для этого контингента населения.
2. Даже в случае ускорения данного процесса проблема доступа трудовых мигрантов к пенсионной накопительной системе в ближайшее время будет оставаться нерешенной из-за наличия значительного количества серьезных препятствий: высокого уровня фактически нелегальной трудовой миграции; крайней разобщенности таджикских диаспор и противоречий между ними; необходимости продолжительного времени для обоснования механизма реализации заключенных двухсторонних и многосторонних соглашений; трудноразрешимости задачи разделения накопительных пенсионных и страховых фондов на части, призванных действовать на территории РФ и Таджикистана и т.д.
3. Заключенные международные и двусторонние соглашения по вопросам регулирования трудовой миграции и социальной защиты мигрантов являются несовершенными и не содержат нормы и определения механизмов социальной защиты.
4. В Таджикистане по причине отсутствия средств в государственном бюджете откладывается введение в действие принятого парламентом закона по вопросам страховых и государственных пенсий, а также соответствующих подзаконных актов.
5. В ускорении решения вопроса роль организаций гражданского общества и профессиональных союзов обеих стран может оказаться значительной. Они обладают возможностями не только для оказания давления, но и для лоббирования интересов трудовых мигрантов в соответствующих государственных органах обеих стран.

## **2.6. Рекомендации**

1. Необходимо незамедлительно создать межведомственную рабочую группу из числа специалистов заинтересованных министерств и ведомств для поиска путей ускорения подписания всего пакета соглашений по социальной защите мигрантов и доступу внешних трудовых мигрантов к пенсионной накопительной системе.
2. Такая же рабочая группа для оказания содействия государственным органам должна быть создана из числа представителей профессиональных союзов и организаций гражданского общества, которые могут использовать такие рычаги, как политическое давление и лоббирование.
3. Представляется целесообразным обращение к международным организациям по вопросу финансирования проекта по оценке потенциала таджикских диаспор в Российской Федерации с целью выяснения их возможностей в увеличении доступа трудовых мигрантов к пенсионно-накопительной системе. Другим вариантом является обоснование такого проекта по всему Центрально-Азиатскому региону.

4. Необходимо провести пилотное изучение ряда регионов Российской Федерации с точки зрения возможностей трансформации диаспор в мигрантские профсоюзные организации. Предварительно этот вопрос необходимо обговорить с экспертами, а также со специалистами профессиональных союзов, Министерства труда и социальной защиты населения, а также республиканской миграционной службы. Важно также узнать мнение руководителей отдельных диаспор.
5. Специалистам и научным работникам необходимо проработать вопрос о механизмах формирования накопительных пенсионных фондов трудовых мигрантов и о разделе средств таких фондов между Российской Федерацией и Таджикистаном с учетом важнейших обстоятельств, требующих такого разделения.
6. Следует изыскать финансовые средства для развертывания разъяснительной работы среди мигрантов – как в Таджикистане, так и в Российской Федерации – о жизненно важном значении создания накопительных пенсионных фондов для них. Вести переговоры и с действующими в России пенсионными фондами о проведении ими разъяснительной работы по данному вопросу с мигрантами.
7. Провести анализ возможностей Государственного миграционного фонда Российской Федерации в отношении оплаты социальных субсидий трудовым мигрантам, накопления пенсий этой категорией трудящихся и разделении средств между РФ и Таджикистаном в зависимости от реальных обстоятельств.
8. Необходимо обстоятельно продумать вопрос о создании в Таджикистане пенсионного фонда для трудовых мигрантов, который бы функционировал на основе накопительного принципа. Этот вопрос необходимо широко обсуждать на страницах средств массовой информации с участием академических кругов, представителей организаций гражданского общества, Министерства финансов РТ, пенсионных фондов и страховых компаний.
9. Силами организаций гражданского общества провести серию встреч с руководителями джамоатов, комитетов по поддержке джамоатов и махаллинских советов по вопросу о проведении разъяснительной работы среди членов домохозяйств трудовых мигрантов, чтобы убедить их в необходимости перечисления части регулярных денежных переводов мигрантов в накопительные пенсионные фонды и открытия в них лицевых счетов.
10. Важным представляется подключение диаспор таджикских трудовых мигрантов к работе среди предпринимателей-работодателей, трудовых мигрантов и профсоюзных организаций, направленной на осознание ими необходимости перечисления части денежного заработка трудовых мигрантов в пенсионные фонды, действующие на территории РФ, с последующим переводом таких средств в Таджикистан, на счета соответствующих пенсионных фондов, если мигранты примут решение об окончательном возвращении на родину.

### **3. Доступ трудовых мигрантов из Узбекистана, работающих в России, к пенсионной накопительной системе**

#### **3.1. Введение**

Осуществляемые в течение последних 20 лет экономические реформы по переходу на рыночные отношения позволили начать проведение широкомасштабных структурных изменений во всех сферах национальной экономики Узбекистана. Благодаря созданию новых рыночных институциональных структур управления национальной экономикой и формированию свободных от государства рыночных механизмов, сегодня Узбекистан может считать себя полноправным членом мирового экономического сообщества, стремящимся к дальнейшему совершенствованию и либерализации экономических отношений и в других сферах деятельности. Среди них основным приоритетом считается социальная политика государства, направленная на дальнейшее повышение уровня благосостояния населения, повышение и стабилизацию доходов граждан, на обеспечение занятости населения. Однако структурные изменения в национальной экономике не всегда положительно влияют на уровень занятости и производной от него – безработицы. Безработица, особенно среди молодого сельского населения, вызывает постоянную озабоченность руководства страны. Принятая в Узбекистане в 2007 году «Государственная программа занятости населения», хотя и способствовала максимализации уровня охвата населения трудовой деятельностью, тем не менее, не смогла решить все вопросы трудоустройства населения. Это вынуждает мобильную часть граждан Узбекистана иммигрировать в Российскую Федерацию, в азиатские страны и страны арабского мира.

Большая часть выехавших за границу трудовых мигрантов Узбекистана приходится на Российскую Федерацию. В чем заинтересованность бизнес-структур и некоторых госструктур в Российской Федерации в использовании трудовых мигрантов из Узбекистана? В основе этой заинтересованности, по нашему мнению, лежат две основные причины:

1. Большая часть трудовых мигрантов уезжает в Россию, используя неофициальные/нелегальные каналы, тем самым лишая себя государственной поддержки и не имея доступа к какой-либо социальной помощи. Прекрасно осознавая уязвимый статус нелегальных мигрантов, работодатели зачастую проявляют жестокое обращение по отношению к ним и эксплуатируют их.
2. Поскольку большая часть трудовых мигрантов родом из сельской местности, подчас их уровень владения русским языком достаточно низок, что в свою очередь делает их привлекательной мишенью для милиции, которая использует правовую неграмотность мигрантов в своих корыстных целях, занимаясь вымогательством.

По данным Росстата (см. таблицу 1), к концу 2010 г. количество официально зарегистрированных трудовых мигрантов из Узбекистана, работающих в России, составляло около 511,5 тыс. человек. Это 31,2% от всех официально зарегистрированных трудовых мигрантов, работающих в России и приехавших из стран СНГ. А доля официально работающих из всех приехавших трудовых мигрантов Узбекистана составляет 41,3%, т.е. из 1 240,0 тыс. человек, приехавших из Узбекистана, нелегально продолжают работать (без официальных трудовых контрактов) 728,5 тыс. человек.

**Таблица 1. Численность трудовых мигрантов в России<sup>23</sup>**

	2010 г.		Справочно 2009 г.	
	<i>тыс. человек</i>	<i>в % к 2009 г.</i>	<i>тыс. человек</i>	<i>в % к 2008 г.</i>
<b>Всего</b>	<b>1640,8</b>	<b>73,8</b>	<b>2223,6</b>	<b>91,7</b>
<b>в том числе из государств-участников СНГ</b>	<b>1246,9</b>	<b>75,8</b>	<b>1645,1</b>	<b>92,6</b>
из них:				
Азербайджан	40,3	66,5	60,7	79,5
Армения	59,8	72,9	82,0	81,9
Казахстан	8,3	73,9	11,2	107,9
Кыргызстан	117,7	75,4	156,1	84,5
Республика Молдова	72,2	70,9	101,9	83,5
Таджикистан	268,6	74,8	359,2	91,8
Туркмения	1,2	51,6	2,4	78,6
Узбекистан	511,5	76,8	666,3	103,7
Украина	167,3	81,5	205,3	83,7
<b>из стран дальнего зарубежья</b>	<b>392,0</b>	<b>67,9</b>	<b>577,3</b>	<b>88,9</b>
из них:				
Вьетнам	46,0	47,2	97,5	102,4
Китай	186,5	69,1	169,9	95,8

Таким образом, около 800,0 тысяч граждан Узбекистана всё еще работают на свой страх и риск без гарантированной социальной защиты, не имея определенной гарантии на получение надлежащей пенсии при достижении пенсионного возраста. Следовательно, в этой ситуации, несмотря на меры, предпринимаемые государственными органами России и Узбекистана, всё еще сохраняются следующие проблемы:

- Трудовые мигранты, как правило, не состоят на учете в соответствующих государственных органах России и Узбекистана.
- Миграция носит хаотичный, нерегулируемый характер.
- Выявление сезонных и постоянных мигрантов представляется затруднительным.

Поэтому проблема социальной защиты и пенсионного обеспечения трудовых мигрантов из Узбекистана, хотя и заключено по этому вопросу соглашение на уровне правительств России и Узбекистана, остается нерешенной. Правительство РФ приняло решение создать Государственный миграционный фонд для выплаты из его средств будущих социальных субсидий трудовым мигрантам, включая пенсии, но в организационно-правовом и в финансовом аспекте этот вопрос очень далек от положительного решения. Следовательно, вопрос о социальной защите трудовых мигрантов, а тем более о получении ими пенсий в ближайшем будущем, требует безотлагательного решения правительствами Узбекистана и Российской Федерации.

Следует существенным образом пересмотреть текущую ситуацию, а также внедрить новые механизмы, которые соответствовали бы реальности и потребностям самих трудовых мигрантов.

Целями данного отчета являются:

- 1) анализ существующего законодательства, связанного с доступом трудовых мигрантов к пенсии со стороны государства;

<sup>23</sup> Федеральная служба государственной статистика РФ, <http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/>.

- 2) выработка рекомендаций в области политики, направленных на улучшение ситуации с трудовыми мигрантами.

### 3.2. Описание ситуации

Задолго до новой эры по территории Узбекистана, как и во всей Центральной Азии, проходили миграционные потоки самого большого континента мира – Евразии с востока на запад, с юга на север. В них прослеживаются определенные циклы, связанные с экономическими, политическими и демографическими процессами, происходящими в мире и в отдельных странах.

С обретением независимости и переходом на рыночные отношения открылись широкие возможности для миграционного обмена нашей республики с внешним миром. Президент Узбекистана И.А. Каримов при определении важнейших приоритетов в реализации экономических реформ на 2005–2008 гг. выделил в качестве основополагающих либерализацию экономики и увеличение уровня доходов населения. Либерализация экономики и расширение внешнеэкономических отношений стали надежной основой равноправного участия узбекских производителей в мировом рынке, частью которого являются трудовые ресурсы. Трудовая миграция концентрирует в себе многие потенциальные источники экономических преимуществ и рисков, поэтому основной целью государства в решении этой проблемы должно стать достижение положительного баланса миграции в пользу социальных и экономических приоритетов.

Принятое в мае 2007 г. Кабинетом Министров Узбекистана Постановление «О совершенствовании учета граждан Республики Узбекистан, выезжающих за рубеж для осуществления трудовой деятельности», вызвало интерес у многих граждан, для которых проблема занятости актуальна не только сейчас, но останется таковой и в ближайшем будущем.

С конца XIX в. до конца 70-х годов XX в. значительные миграционные процессы стимулировались не только завоеванием Российской империей Центральной Азии, но и индустриализацией экономики, Второй мировой войной и ликвидацией последствий ташкентского землетрясения 1966 г. Соотношение между иммиграционными и эмиграционными потоками несколько стабилизировалось в период между 1975–1990 гг. Однако в начале 90-х годов впервые эмиграционные потоки стали превышать иммиграцию в 1,7–1,8 раза, в последующие годы разрыв стал увеличиваться, и уже в середине 90-х годов эмиграция превысила иммиграцию в 4-5 раз<sup>24</sup>.

Особенностью миграционных потоков из Узбекистана является то, что они происходят в пределах СНГ (около 90%) и в их численности преобладают этнические русские (74%). В 1991–2002 гг. Россия приняла более 800 тыс. узбекистанцев, что составляет 59,0% общего объема эмиграции за этот период<sup>25</sup>.

Если проанализировать состояние миграционных потоков в 1992–2000 гг., то можно заметить, что в странах Евросоюза главной проблемой была необходимость существенного ограничения въезда мигрантов, а в странах Восточной Европы и СНГ – проблема выезда в эти страны для высоких заработков. Именно в этот период миграционная подвижность населения Узбекистана тоже стала формироваться уже не на этнических, а на трудовых началах. Вместе с тем тенденции трудовой миграции начали сдерживаться рядом факторов, главные из которых – усложнение и затруднение миграционных связей с республиками на территории СНГ, где в основном и происходил основной миграционный обмен; переориентация потенциальных мигрантов на дальние зарубежные страны; организационно-правовые, финансовые, языковые и другие барьеры.

---

<sup>24</sup> Алихан Аман. Миграция населения в Узбекистане. 1989–1998 (на англ.) Ташкент, 1999. С. 100–101.

<sup>25</sup> Население Республики Узбекистан. 2009 г. Статистический сборник. Ташкент, 2009. С. 78.

Если миграционный потенциал населения Узбекистана, традиционно ориентированный на эмиграцию в Россию, в 1995–2005 гг. ежегодно составлял 400–600 тыс. человек, то к 2007–2010 гг. он стал составлять от 840,0 тыс. до 1 242,0 тыс. человек<sup>26</sup>. Этот поток формируется в основном из граждан среднего и старшего возраста, свободно говорящих на русском языке. Однако начиная с 2000 г. новое поколение, выросшее после распада Советского Союза, уже слабо владеет русским языком, и это оказывает сильное воздействие на формирование трудовых миграционных потоков из республики.

Данные социологических исследований показывают, что более 90% трудовой миграции населения происходит на нелегальной основе. Такие значительные масштабы нелегальной трудовой миграции в Россию определяются емким рынком труда, более высокой ценой рабочей силы, относительными свободами предпринимательской деятельности, безвизовым режимом въезда. Оценить реальные масштабы трудовой миграции в Россию сложно, однако некоторые социологические исследования и статистические данные миграционных служб свидетельствуют о том, что нет ни одного региона, включая северные и отдаленные, где бы не было трудовых мигрантов из Узбекистана.

Одной из причин сдерживания миграции является то, что процесс легализации права на работу за рубежом, связанный с формированием законодательной базы и организационно-технических процедур содействия трудовой миграции в Узбекистане, не отвечает темпам либерализации рынка. Не способствует миграции и не всегда правильное понимание обществом необходимости трудового обмена в условиях рынка, неправильное освещение в СМИ проблем трудовой миграции. Например, у многих еще с советских времен осталось распространенное мнение о том, что трудовая миграция – это прежде всего утечка квалифицированных кадров из страны, отсутствие патриотических чувств и стремление к обогащению. Это подтверждают итоги социологического опроса населения по проблемам трудовой миграции, которое осуществлено в 2009 г. Республиканским центром «Ижтимоий фикр». Исследование показало, что более 85% опрошенных лиц предпочитают жить и работать в Узбекистане. Это, конечно, надо приветствовать с национально-патриотической точки зрения. Однако интересно и другое: потенциально каждый четвертый гражданин Узбекистана старше 18 лет (23,8%)<sup>27</sup> хотел бы работать в какой-либо стране определенное время с целью получения более высокой заработной платы. Следовательно, в условиях рынка экономические мотивы трудовой миграции преобладают над патриотическими чувствами граждан. Это означает, что по мере дальнейшей либерализации экономических отношений в Узбекистане, кардинальных изменений в национальной экономике динамика роста трудовой миграции будет расти, что в свою очередь настоятельно будет требовать решения вопроса о социальных гарантиях трудовых мигрантов, независимо от места их пребывания и работы.

В чем должна быть заинтересованность государственных структур в положительном решении назревших проблем? Экономические выгоды этого процесса заключаются в следующем.

Во-первых, в стране положительно решаются проблемы занятости населения, существенно снижается напряжение с трудоустройством, особенно в сельской местности.

Во-вторых, значительно повышается уровень доходов семьи трудового эмигранта, без существенной поддержки государства.

В-третьих, увеличивается поток денежных переводов в Узбекистан, что обуславливает рост инвестиционных возможностей. Как известно, самыми крупными получателями переводов мигрантов в мире являются Индия и Мексика (более 10 млрд. долл. в год), Филиппины (6,5 млрд.), Марокко, Египет и Турция (по 3 млрд.)<sup>28</sup> В

<sup>26</sup> Мукомель В.И., Панна Э.А. Нужны ли иммигранты российскому обществу? Фонд «Либеральная миссия». М., 2009. С. 7–30.

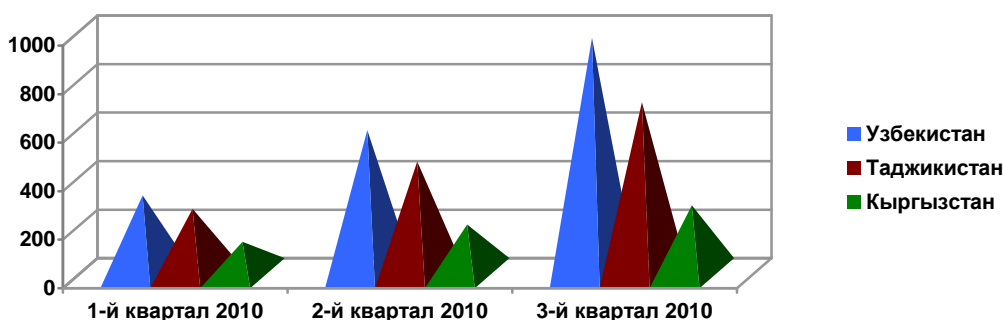
<sup>27</sup> Данные Центра миграционных исследований Узбекистана 2004–2010 гг.

<sup>28</sup> Экономическое обозрение, 2010, № 2 (77). С. 13.



Узбекистане этот показатель тоже имеет высокие темпы роста, например, в 2010 г. денежные переводы составили около 2,5 млрд. долл. Естественно, что сегодня поток денежных переводов, поступающих от трудовых мигрантов, оказывает существенное влияние на экономику страны. Так, согласно данным Центрального банка России, денежные переводы из Российской Федерации в Узбекистан только по официальным каналам составили около 2,052 млрд. долларов США (см. диаграмму 1). В соответствии со статистическими данными, в среднем рост денежных переводов в Узбекистан в 2010 г. составил 50% по сравнению с 2006 г.

**Диаграмма 1. Денежные переводы из России в Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан в 2010 г. (в миллионах долларов)<sup>29</sup>**



В-четвертых, возвращаясь в Узбекистан, мигранты начинают использовать новые знания, богатый опыт организации и оценки труда на высокотехнологических производствах, что способствует созданию условий для роста инновационности и эффективности национальной экономики. Каждый шестой успешно работающий сегодня в Узбекистане предприниматель – это человек, поработавший за рубежом. Более 30% трудовых мигрантов имеют целью заработать первоначальный капитал для организации или развития своего собственного дела. По возвращении на родину они не берут кредиты в банке, а основывают, используя свои накопления, собственное производство или фирму.

Все названные выгоды обуславливают необходимость совершенствования государственной политики по активному регулированию миграционных процессов в Узбекистане. Учитывая эту ситуацию, Правительство Узбекистана после длительных обменов мнениями о проблемах трудовой миграции предложило Правительству Российской Федерации проекты межправительственных соглашений. Эти соглашения были оформлены в ходе визита в Узбекистан делегации Правительства Российской Федерации во главе с первым заместителем председателя правительства Российской Федерации С. Ивановым в июле 2007 г. Тогда были подписаны три основных документа по регулированию и регламентированию миграционных отношений – это межправительственные соглашения «О реадмиссии», «О трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов Российской Федерации в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов Республики Узбекистан в Российской Федерации» и «О борьбе с незаконной миграцией». В целях практической реализации подписанных документов, развития и интенсификации отношений в области трудовой миграции Агентством при Министерстве труда Узбекистана вот уже три года обрабатываются многочисленные предложения крупных промышленных предприятий Российской Федерации в целях изучения условий трудоустройства. Также Агентством ведется организационная работа по

<sup>29</sup> Центральный банк России, [http://www.cbr.ru/eng/statistics/crossborder/print.asp?file=Rem\\_countries\\_10-3\\_e.htm](http://www.cbr.ru/eng/statistics/crossborder/print.asp?file=Rem_countries_10-3_e.htm).

изучению спроса со стороны узбекских граждан на рабочие места в Российской Федерации. Для лиц, проявивших заинтересованность в трудоустройстве на предприятиях в Российской Федерации, разработана «Форма кандидата на трудоустройство». Однако из-за многочисленных бюрократических препон, а также мирового финансово-экономического кризиса, разразившегося в 2008–2010 гг., полномасштабной реализации межправительственных соглашений осуществить не удалось. Поэтому вопросы совершенствования правовой, организационной и финансовой основы социальной защиты трудовых мигрантов все еще остаются открытыми.

### 3.3. Существующая законодательная практика

В силу масштабности государственной программы пенсионного обеспечения в условиях реформирования, а также учитывая ее сложность, обусловленную особенностями пенсионных обязательств, современная пенсионная система Узбекистана играет особую роль не только в социальной и общественно-политической жизни всего государства, но и в финансово-бюджетной системе страны, в формировании и перераспределении денежных ресурсов в региональном, отраслевом аспектах, и даже в межгосударственных отношениях. Таким образом, современная пенсионная система влияет на стабильность всей финансовой системы государства, а также на сбалансированность государственного бюджета, на бюджеты местных органов управления и т.д.

В целях более эффективного использования государственных средств, направленных на социальную защиту и пенсионное обеспечение граждан, одним из первых законодательных документов Узбекистана был Закон «О пенсионном обеспечении граждан» от 3 сентября 1993 г.

Именно рыночные отношения обнажили пороки централизованной государственной системы социального и пенсионного страхования, обусловленные, прежде всего:

- отсутствием научно обоснованной оценки финансовой нагрузки на плательщиков;
- отстраненностью страхователей от участия в управлении фондами;
- отсутствием оценок и соотнесения профессионального и социального рисков с размерами страховых взносов;
- отрывом механизма формирования размеров пенсий от итогов трудовой деятельности работника;
- функционированием необоснованно широких льгот выхода на пенсию и надбавок отдельным категориям пенсионеров;
- отсутствием межгосударственных форм и соглашений, связанных с пенсионным обеспечением населения, включенного в процесс эмиграции и иммиграции, в том числе и трудовых мигрантов.

Пенсионная система Узбекистана сегодня должна стать важным механизмом в рыночных взаимоотношениях государств, гарантирующим постоянную стабилизацию социальных балансов в обществе между работающими и неработающими, и в том числе лицами, находящимися в трудовой миграции на территории других стран.

Сложность финансового механизма взаиморасчетов, определяющих пенсионные накопления, начинает проявляться в условиях отсутствия его организационных, законодательных и правовых основ. Это связано с тем, что средства пенсионного обеспечения, в отличие от других государственных средств, накапливаются за счет создаваемых специальных внебюджетных фондов, которые организуют сбор и финансирование выплат пенсий. Если пенсионные фонды, в зависимости от своих финансовых возможностей, обеспечивают стабильное финансирование пенсионных выплат, то тогда можно говорить о внутреннем финансовом обеспечении пенсионного фонда. Если же для выплат пенсий привлекаются дополнительные средства за счет других

источников (например, межгосударственные взаиморасчеты от поступлений в пенсионные фонды трудовых мигрантов), то речь должна идти о внешнем или о «смешанном финансировании» пенсионных выплат.

Действующая структурная и функциональная характеристики пенсионного обеспечения Узбекистана принципиально отличаются друг от друга только источниками финансирования. В этом аспекте солидарная система, являющаяся в сущности государственной, имеет три основных источника: отчисления работников; обязательное отчисление из фонда заработной платы; государственные дотации.

В накопительной пенсионной системе, действующей с 2005 г. в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О накопительном пенсионном обеспечении граждан», имеются два источника: обязательные или добровольные взносы работников; проценты от инвестиции накоплений.

Существующие в Узбекистане на полуправильной основе частные накопительные пенсионные фонды, объем которых еще не велик, функционируют на базе следующих источников: отчисления в виде взносов работников; проценты от капитализации взносов; перемещение дополнительных средств из других социальных фондов по просьбе работников.

Принципиален и вопрос организации выплат пенсий. В солидарной системе – государство формирует и контролирует условия, размеры и сроки выплат пенсий. Субъектами экономических отношений в этом процессе являются: государство; пенсионеры; работающие члены общества и предприятия, отчисляющие пенсионные взносы. В других системах выплаты пенсий их размеры, сроки и условия определяются в конкретном договоре между работниками и страховым агентством.

Исходя из двойственного характера действующей в Узбекистане системы пенсионного обеспечения граждан, можно сделать выводы об особенностях пенсий.

Во-первых, пенсии предусматриваются исключительно для нетрудоспособных лиц и устанавливаются строго при наступлении условий, дающих право этим лицам получать пенсию.

Во-вторых, пенсия базируется на трудовом вкладе будущего пенсионера и строго регламентируется, исходя из объема и качества этого вклада.

В-третьих, пенсии назначаются только в денежной форме в виде национальной валюты – сума.

В-четвертых, пенсии выплачиваются для индивидуальных целей конкретному пенсионеру.

В-пятых, пенсия выплачивается пожизненно и носит постоянный характер. Она может пересматриваться только в тех случаях, когда появляются основания или дополнительные сведения об участии или неучастии пенсионера в трудовой деятельности.

Итак, можно определенно утверждать, что несмотря на то, что Соглашение между странами СНГ от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан СНГ в области пенсионного обеспечения» предусматривает синхронизацию пенсионных перечислений и доступ к пенсионным фондам на территории всего СНГ, данный документ теряет всякую силу, когда речь идет о нелегальных трудовых мигрантах, поскольку они не зарегистрированы в качестве работников ни в одной из стран СНГ.

Таким образом, становится очевидной назревающая потребность в принятии в Узбекистане закона о трудовых мигрантах, а также потребность в двустороннем соглашении между Россией и Узбекистаном в отношении трудовых мигрантов. Этот закон и соглашение создадут законодательные рамки для данной категории лиц в целом, включая методологию по вовлечению незарегистрированных мигрантов в систему социального обеспечения. Интересно отметить тот факт, что ни один из бывших либо настоящих трудовых мигрантов не выразил своей обеспокоенности по поводу исключения его из данной системы в будущем. Это можно объяснить тем, что трудовые мигранты – это в основном молодые люди, и тем, что размеры пенсий в Узбекистане остаются на

очень низком уровне. Таким образом, потенциальные выгоды от включенности в систему накопления пенсии не кажутся трудовым мигрантам достаточно привлекательными для того, чтобы затрачивать какие-либо усилия в этом направлении.

### **3.4. Выявленные проблемные зоны**

Из каких элементов и механизмов должны состоять сегодня государственные меры по регулированию правовых и социальных аспектов трудовой миграции населения?

1. При решении основных законодательных и организационных вопросов, связанных с трудовой миграцией, следует прежде всего определить цели с учетом экономических и социальных задач, стоящих перед государством и обществом в области занятости и роста уровня доходов населения. В соответствии с целями необходимо формировать государственные программы (в данном случае программы пенсионного обеспечения трудовых мигрантов).
2. При формировании программ социальной, экономической и правовой поддержки трудовой миграции надо исходить из целей совершенствования трудового законодательства Узбекистана, где необходимы разработки специальных территориальных программ развития региональных рынков труда и занятости. При решении проблем внешней трудовой миграции стратегией государства должно стать содействие (а не стимулирование) своим гражданам в получении социальных и экономических выгод по результатам труда за рубежом.
3. Мероприятия по социальной, экономической и правовой поддержке трудовой миграции нельзя обеспечить без надлежащего учета миграционных потоков, поэтому одной из первостепенных задач в государственном регулировании миграционных процессов являются современные формы регистрации и учета выезжающих из страны и возвращающихся граждан. От достоверности регистрации, учета и оперативного анализа ситуации зависят объемы, виды и формы социальной поддержки выехавших или переехавших трудовых мигрантов. Формы социальной и других видов поддержки со стороны государства будут зависеть от пола, возраста, семейного положения и условий труда наших мигрантов. Это весьма важно и для самих мигрантов, и не только в условиях работы за рубежом, но и после их возвращения на родину.
4. При разработке мер по регулированию и социальной поддержке трудовой миграции необходимо разграничить задачи и функции государственных, профсоюзных и других общественных организаций, а также работодателей.

Несомненно, приоритеты остаются за государством, граждане которого выезжают за его пределы. Государство как гарант правовых основ создает необходимые условия для работы и жизни гражданина за рубежом через свои законодательные акты и международные соглашения с другими странами или же их группами (например, ЕврАзЭС). Трудовой мигрант должен быть уверен, что при возникновении непредвиденных ситуаций он не останется один со своими проблемами, как это часто происходит, а ему на помощь придет государство или профсоюз, членом которого он является.

При оформлении выехавшим из Узбекистана гражданином трудового договора с организациями, фирмами, бюро трудоустройств, независимо от их отраслевой принадлежности, форм собственности, продолжительности и направления деятельности,

государство должно гарантировать ему через свои законодательные акты охрану здоровья, социальное и пенсионное страхование.

Следующая важная задача – потребовать от принимающей стороны обеспечения охраны труда и такого уровня оплаты труда, который позволит работнику компенсировать свои трудовые затраты, восстанавливать физическое и психологическое состояние. Необходимо также создание условий по месту работы трудового мигранта для накопления и сохранности заработанных им средств в банковских учреждениях с последующим их беспрепятственным переводом в банки Узбекистана.

### **3.5. Выводы**

1. Действующее законодательство Республики Узбекистан не охватывает деятельность граждан, связанную с трудовой миграцией за рубеж. Проекты законов Республики Узбекистан «О трудовой миграции», «Об усилении форм социальных и пенсионных гарантий граждан, выехавших по трудовым контрактам за рубеж» включены в план работы Олий Мажлиса (парламента) на 2011–2012 гг.
2. Функционирующая пенсионная система Узбекистана, состоящая из общей солидарной системы и накопительной части, являясь государственной по форме деятельности, по своей сути еще далека от охвата граждан, находящихся за пределами Узбекистана.
3. Соглашения между правительствами Российской Федерации и Республики Узбекистан, подписанные в июле 2007 г. и регламентирующие миграционные отношения между странами («О реадмиссии», «О трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов Российской Федерации в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов Республики Узбекистан в Российской Федерации» и «О борьбе с незаконной миграцией»), в настоящее время по ряду объективных причин на действуют в полной мере.
4. Механизмы и порядок учета легально выезжающих за рубеж граждан Узбекистана не определены. Поэтому данные о работающих за рубежом гражданах Узбекистана не всегда достоверны и не всегда соответствуют действительности.
5. Принятое в мае 2007 г. Кабинетом Министров Узбекистана Постановление «О совершенствовании учета граждан Республики Узбекистан, выезжающих за рубеж для осуществления трудовой деятельности», вызвало интерес у многих граждан, желающих выехать за рубеж. Однако формализм и бюрократические препоны, а также обязательные размеры выплат, связанных со страхованием и обучением выезжающих, привели в итоге лишь к увеличению числа нелегальных выездов за рубеж (за период с 2007 по 2010 г. число нелегальных мигрантов увеличилось на 350–400 тыс. человек).

### **3.6. Рекомендации**

Решение проблем пенсионного обеспечения трудовых мигрантов немыслимо без надлежащей организации их социальной защиты в той стране, куда они выезжают. В этих целях необходимо:

1. Путем законодательных требований государство должно обязать все организации, содействующие оформлению лиц, отправляющихся в трудовую миграцию, независимо от их ведомственной принадлежности, начинать свою работу с

обучения граждан основам и правилам выезда и работы за рубежом. Это обучение должно войти в обязательную программу подготовки работников и специалистов, причем его стоимость должна включаться в сумму затрат, связанных с оформлением выезжающих. Территориальные и региональные биржи труда должны постоянно и открыто информировать население о спросе как на внутреннем, так и на внешнем рынке труда.

2. Для снижения численности нелегальной трудовой миграции необходимо увеличить количество негосударственных организаций и фирм, предоставляющих правовую и информационную консультацию гражданам, изъявившим желание выехать на работу в другие страны. Эти организации должны отвечать лицензионным требованиям, соответствующим политике государства в области труда и занятости.
3. Территориальные органы внутренних дел при оформлении выездных виз гражданам должны дифференцировать лиц, выезжающих в целях трудоустройства, и оформлять визы на основании трудовых контрактов, подписанных гражданами с приглашающими зарубежными фирмами и организациями. В настоящее время оформление выездных виз лицам, выезжающим за границу для трудоустройства, осуществляются без указания этой цели выезда, на общих основаниях.
4. Государство должно заключить со всеми странами, где имеются трудовые мигранты из Узбекистана, двусторонние или многосторонние соглашения о социальных, экономических и правовых гарантиях для своих граждан, пребывающих на их территории по трудовым контрактам.
5. Подобные соглашения необходимо оформить и с федерациями и конфедерациями профсоюзов этих стран, в таких соглашениях важно определить основные требования по социальной защите, условиям труда и гарантированным минимумам оплаты труда с учетом квалификации и объемов труда.

В межгосударственных и межпрофсоюзных договорах и соглашениях следует отрегулировать следующие основные механизмы социальной, трудовой и пенсионной поддержки трудовых мигрантов:

*А) Организация пенсионного страхования трудовых мигрантов.* Пенсионное страхование мигрантов является важным фактором стимулирования труда и социальной стабильности их поведения. Более того, пенсионное страхование за рубежом, в частности в Российской Федерации, считается одним из существенных элементов накопления капитала в отличие от других форм страхования. Важной особенностью пенсионного страхования в развитых странах является широкий рынок пенсионных услуг для лиц работоспособных категорий населения. На мигрантов из Узбекистана, работающих по найму, формы обязательного пенсионного страхования не распространяются. Следовательно, при оформлении трудовых контрактов мигранты должны конкретно определить с работодателем условия их обязательного или добровольного пенсионного страхования на период трудовой деятельности в этой стране. В России отсутствуют законодательные акты, определяющие условия пенсионного страхования трудовых мигрантов, поэтому в соответствии с Международной конвенцией, принятой Генеральной конференцией МОТ 2 июня 1982 г., регулирование вопросов их пенсионного страхования должно определяться междугосударственными соглашениями.

В этих межгосударственных соглашениях необходимо в первую очередь определить:

- основные условия и программы пенсионного страхования (схемы охвата, пакет семейного страхования);
- размеры и сроки отчислений пенсионных взносов, механизм согласования их с работодателем (выбрать вариант краткосрочной (1 год, 2 года или до 5 лет) программы пенсионного страхования, которая соответствует трудовому контракту);
- размеры пенсионных взносов, перечисляемых на лицевой счет российского территориального пенсионного фонда;
- условия получения накопленной суммы или перечисления ее на лицевой счет в пенсионном фонде Узбекистана;
- формы и механизмы взаиморасчетов между фондами стран;
- методы сопоставления курсов национальных валют на момент взаиморасчетов.

По всем отмеченным выше организационно-техническим вопросам трудовые мигранты должны получить подробнейшую инструкцию до выезда за рубеж. Получение таких консультаций за рубежом стоит достаточно дорого и не всегда консультации ведутся в пользу мигрантов.

Часто заработанные деньги мигранты на свой риск и страх везут с собой в виде наличности или материальных ценностей. По желанию мигранта заработанные им средства могут регулярно поступать в безналичной форме через банковские учреждения. Эти средства также могут накапливаться на счетах банков, где работает мигрант, с приростом процентов, после окончания трудового контракта данные средства могут быть переведены по месту основного жительства мигранта. Но есть и третий вариант: накопление заработанных мигрантом денег на счетах по месту его основного жительства, если он перед отъездом на работу открывает специальный счет в банке и регулярно перечисляет туда часть заработанных средств.

Реализация предложенных мер по активизации государственного регулирования трудовой миграции и созданию механизмов гарантированной социальной защиты трудовых мигрантов приведет к существенной стабилизации социальной ситуации в России и Узбекистане, к появлению благоприятных возможностей для продолжения рыночных преобразований в Узбекистане и к значительному расширению рынка труда, смягчению напряжения с занятостью населения и увеличению реальных доходов граждан Узбекистана.

Принимая во внимание результаты анализа действующих сегодня законодательных и социальных практик обеспечения доступа трудовых мигрантов из Узбекистана, работающих в России, к пенсионно-накопительной системе, осуществление определенных реформ представляется неизбежным. Данные реформы должны включать методологические и концептуальные вопросы и должны быть одобрены правительствами России и Узбекистана, а также НПО. Потребуется принятие и других шагов, таких как донесение до общественности через СМИ преимуществ включения трудовых мигрантов в систему социального обеспечения, предоставление доступа к пенсионной системе и пенсионным выплатам через Интернет, обеспечение возможности функционирования частных пенсионных фондов, учитывающих все потребности данной целевой группы.

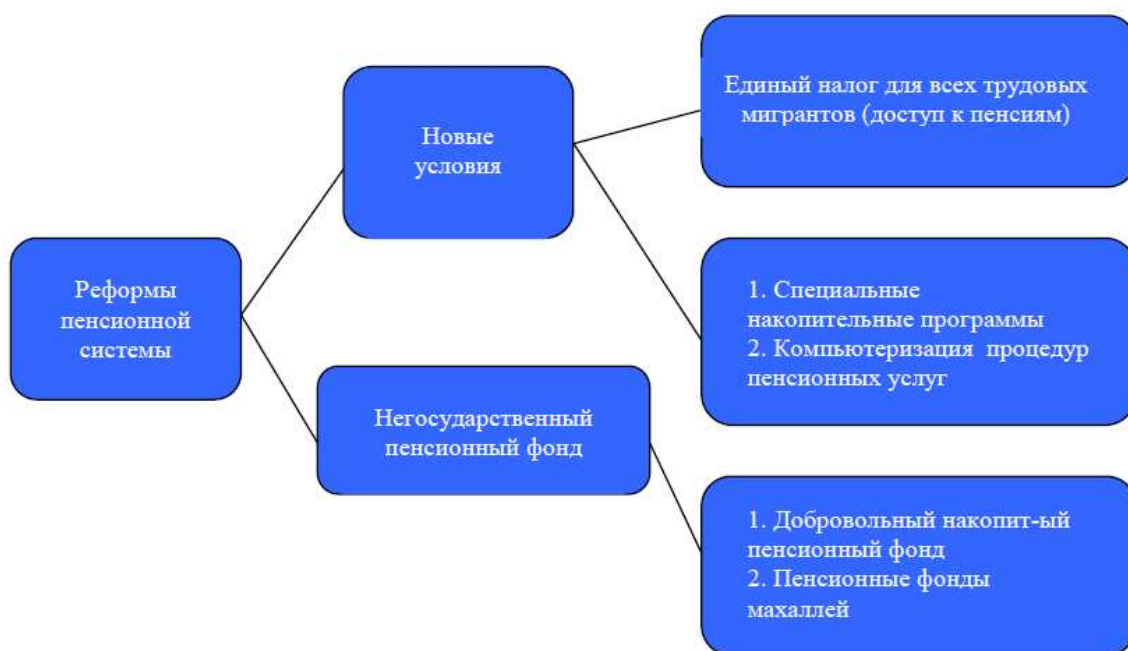
Важными задачами в формировании рыночных механизмов пенсионной системы также являются:

1. Открытие Республикой Узбекистан филиалов пенсионного фонда в г. Москве и других крупных городах и регионах, где наблюдается наибольшая концентрация трудовых мигрантов. Это позволило бы страховым агентам филиалов образовать сферу (рынок) пенсионных услуг на территории Российской Федерации. Причем оформлять на должности агентов целесообразно лиц из числа самих трудовых мигрантов, имеющих желание и соответствующую квалификацию. В таком случае на основе добровольно-принудительного принципа можно охватить максимальное количество работающих мигрантов и их работодателей.

2. Открытие накопительных счетов для лиц, временно выехавших в Российскую Федерацию, в отделениях Народного банка Узбекистана в соответствии с действующим Законом «О Государственной накопительной пенсионной системе граждан». Раз в год трудовые мигранты будут перечислять на открытые личные счета суммы взносов, размер которых можно установить по желанию самих трудовых мигрантов по договоренности с отделениями Народного банка Узбекистана.
3. Организация контрактно-страховых трехсторонних отношений между трудовым мигрантом, работодателем и пенсионным страховым агентством Российской Федерации, что позволит в рамках действующего пенсионного законодательства России решать вопросы краткосрочного пенсионного страхования трудовых мигрантов.
4. Организация пенсионного страхования трудовых мигрантов через совместные российско-узбекские частные пенсионные страховые фонды, под гарантии государств. Это направление позволит еще шире охватить страховыми услугами мигрантов с учетом требований обязательного социального страхования работающих и членов их семей.
5. Отмеченные выше новые направления развития и совершенствования системы пенсионного обеспечения по функциональным задачам полностью соответствуют приведенной ниже схеме потенциальной реформы пенсионной системы Узбекистана.

Эти и другие меры по упорядочению пенсионного страхования трудовых мигрантов позволят в ближайшей перспективе сформировать современную организационную, правовую и финансовую систему гарантированного пенсионного страхования для лиц, которые лишены таких гарантий со стороны своих государств.

**Схема 1. Потенциальная пенсионная реформа в Узбекистане**





*Б) Предоставление социальных гарантий трудовым мигрантам независимо от их трудового вклада и уровня нуждаемости.* Речь идет о минимальном объеме социальных услуг, предоставляемых в конкретной ситуации, связанной с временной поддержкой прибывшего на работу мигранта. Затраты, связанные с этими услугами, покрываются за счет последующих доходов работника. Сюда включается предварительный медицинский осмотр работника по приезду на место работы, обеспечение питанием, проживанием, проездом на транспорте, последующее оформление на установленный срок работы.

К другим видам социальных гарантий относятся условия работы, отдыха и оплаты труда работника. Указанные гарантии должны быть четко закреплены в трудовом контракте с учетом специфики производства и квалификационного уровня работника. Жесткость условий подразумевает беспрекословное выполнение пунктов контракта, в случае их нарушения неотвратимо следуют материальные и административные санкции со стороны работодателя, вплоть до досрочного прекращения сроков трудового контракта.

Еще одним важным моментом в плане социальных гарантий является особое отношение к членам семьи мигранта. Если условиями контракта обговорена возможность приезда мигранта с членами семьи, то объемы необходимых социальных услуг должны увеличиться в зависимости от количества членов семьи. В этих случаях работодатель берет на себя часть забот, связанных с обустройством жилья, устройством детей в детские ясли, школу и др. И эти затраты покрываются за счет части будущих доходов работника.

Главным вопросом в предоставлении социальных гарантий является определение минимальных уровней оплаты труда. Зарубежные фирмы и компании заинтересованы в приглашении мигрантов из-за рубежа главным образом в связи с возможностью установления им такого уровня оплаты труда, который может быть значительно ниже официально установленного по стране. Большинство нелегальных мигрантов довольствуются такими уровнями. Кроме обеспечения минимального уровня оплаты труда, принимающая сторона должна гарантировать регулярную индексацию заработной платы, как и для других граждан, чтобы защитить от инфляции накопленные мигрантом средства. Разумеется, данный вопрос должен быть основным при подготовке межгосударственных договоров по трудовой миграции.

*В) Организация социального страхования мигрантов от различных видов рисков.* Особенность социального страхования за рубежом – это продолжительность страхового периода работника. Чем дольше длится страховой период, тем это выгоднее застрахованному лицу, так как возможности работника и членов его семьи расширяются. Если же мигрант работает непродолжительный период, страховые договора оформляются согласно продолжительности по трудовому контракту, что позволяет ему получить только минимальный объем услуг при наступлении страхового случая (болезнь, травма, несчастный случай).

Условия, объемы и продолжительность социального страхования мигрантов необходимо определять исходя из двух целей. Первая цель – обеспечить сохранение и восстановление трудоспособности работника, включая регулярную профилактику и реабилитацию состояния его здоровья и работоспособности. Вторая цель – материальное обеспечение лиц, временно потерявших трудоспособность по болезни (травме) или потерявших работу из-за остановки производства по вине работодателя. Работник в этих случаях должен быть материально поддержан работодателем и профсоюзом в соответствии с требованиями международных конвенций по труду.

Следует отметить, что предложенные виды социального страхования должны реализовываться через обязательные и добровольные формы социального и медицинского страхования, которые действуют в Российской Федерации. Особенностью этих форм страхования является то, что мигрант при желании может воспользоваться обеими формами социального страхования, причем средства, накопленные в результате

добровольного социального страхования, он может использовать по своему усмотрению после окончания трудового контракта.

В межгосударственные договора необходимо включить пункт, предусматривающий перевод средств социального страхования, если они не были использованы, по желанию работника на его накопительный пенсионный счет или другие его личные счета.