



Министерство труда,
миграции и молодежи
Кыргызской Республики

ЕДИНЫЙ ДОКЛАД
ПО МИГРАЦИИ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ



АННОТАЦИЯ

Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике подготовлен межведомственной Рабочей группой, в составе представителей соответствующих министерств, ведомств и НПО под руководством Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики в партнерстве с Партнерской-Гражданской Платформой «Центральная Азия в Движении» при финансовой поддержке проекта Bread for the World «Путь к эффективной миграционной политике». В данном Докладе освещена ситуация в сфере миграции в Кыргызской Республике, ключевые проблемы и рекомендации по их решению.

Доклад подготовлен в связи с тем, что, несмотря на публикуемые материалы исследований, и обзоры по вопросам трудовой миграции в Кыргызстане, имеющаяся информация в недостаточной мере отражает все существующие в этой сфере проблемы.

Задачами при подготовке настоящего Доклада являлись:

- обзор ситуации и статистических данных;
- краткий обзор законодательства, а также правоприменительной практики в сфере миграции.
- обобщение международного опыта, механизмов и возможностей решения проблем миграции;
- выделение существующих проблем и выработка рекомендаций для различных заинтересованных сторон.

При подготовке доклада использовались информация представителей министерств и ведомств рабочей группы, результаты исследований, проведенных различными структурами, актуальные статистические данные, материалы общественных дискуссий на национальном и местном уровне, анализ нормативной правовой базы и зарубежного опыта. Все данные, относящиеся к нынешнему году, охватывают период времени с 1 января по 1 ноября 2014 года. Проблемы, а также меры, необходимые для их преодоления, изложенные в настоящем Докладе, были определены в результате перечисленных работ и мероприятий. Надеемся, что они будут представлять интерес для политиков, представителей органов государственного управления, организаций гражданского общества, международных и донорских организаций, работающих в сфере миграции, а также экспертов и исследователей.

Текст Доклада обсужден с представителями групп интересов, включая государственные органы, неправительственные организации и экспертов, и доработан с учетом высказанных замечаний и предложений.

Авторы Доклада выражают благодарность всем лицам, предоставившим информацию для подготовки настоящего документа, межведомственной рабочей группе, НПО а также участвовавшим в обсуждениях во время его подготовки, и будут признательны за высказанные комментарии и отзывы о нем.

Состав межведомственной Рабочей группы по подготовке Единого Доклада по миграции:

1. Бекмурзаев Д.Дж. – Заместитель министра труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики;
2. Сартбаев К.Ш. – начальник Управления миграционной политики МТММ КР;
3. Бакенов У. М. – начальник отдела по работе с иностранной рабочей силой Управления миграционной политики МТММ КР;
4. Сарыбаев Ч.А. – начальник отдела по работе с беженцами МТММ КР;
5. Борбугул к. А. – начальник отдела по работе с кайрылманами и переселенцами МТММ КР;
6. Алыбекова М. А. – ведущий специалист Управления миграционной политики МТММ КР;
7. Уметова А. Э. – эксперт отдела финансово-экономического анализа и мониторинга развития Аппарата Президента КР;
8. Кенджабаева Р. С.- заведующая сектором по социальному страхованию трудовых мигрантов СФ КР;
9. Исмаилова Г.А.- подполковник, начальник отделения паспортно-визовой информации и анализа управления пограничного контроля ГПС КР;

10. Абакова Н. Б. – начальник отдела по вопросам гражданства и иммиграции ДРН и АГС при ГРС ПКР;
11. Арзыкулова Б. О. – ведущий специалист управления по оказанию медицинской помощи и лекарственной политики МЗ КР;
12. Байбосов А. К. – 1-й секретарь отдела общих консульских вопросов ДКС МИД КР;
13. Суйуналиева Б. Ш. – начальник управления по развитию социальных услуг лицам с ограниченными возможностями здоровья пожилых граждан МСР КР;
14. Таипова Т.С. – главный специалист отдела демографической статистики НСК КР;
15. Мамырканова Г. Ж. – ведущий специалист отдела международного сотрудничества МОиН КР;
16. Баштовенко С. Н. – президент ОО «Ресурсный центр для пожилых», советник Координационного Комитета Партнерской-Гражданской Платформы «Центральная Азия в движении», руководитель проекта Bread for the World «Путь к эффективной миграционной политике»;
17. Ташбулатов А. К. – председатель Координационного Комитета Партнерской-Гражданской Платформы «Центральная Азия в движении», Директор «Центра Содействия Международной защите»;
18. Карымшакова А. – исполнительный директор общественного объединения "Интеграция сообществ", член Партнерской-Гражданской Платформы «Центральная Азия в движении»;
19. Айдаралиев М. А. – исполнительный директор Общественного объединения «Арыш», Член Партнерской-Гражданской Платформы «Центральная Азия в движении»;
20. Мадеев А. Н. – эксперт по миграции, «Центр общественных технологий»;
21. Коак А. Н. – эксперт по миграции, «Центр общественных технологий»;
22. Злобина Т. А. – эксперт по миграции, Тянь-Шаньский аналитический центр при Американском университете Центральной Азии;
23. Анарбаева С. А. – менеджер проекта Bread for the World «Путь к эффективной миграционной политике», ОО «Ресурсный Центр для пожилых».

ОГЛАВЛЕНИЕ

АННОТАЦИЯ	2
СОКРАЩЕНИЯ:	5
ГЛОССАРИЙ	6
ВВЕДЕНИЕ	9
I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ.....	9
Законодательная база Кыргызской Республики в сфере миграции	13
Соответствие законодательства Кыргызской Республики международным стандартам и обязательствам в области защиты прав трудовых мигрантов	14
Государственное регулирование миграционных процессов.....	15
Международные организации и организации гражданского общества.....	16
Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции	17
II. МИГРАЦИЯ	19
Внутренняя миграция	19
Внешняя миграция	20
Трудовые мигранты из Кыргызстана за рубежом.....	20
Организованное трудоустройство	22
Практика трудоустройства и проблемы трудовых мигрантов в Российской Федерации	23
Гендерный аспект внешних миграционных процессов.....	27
Иностранцы трудовые мигранты в Кыргызстане.....	28
Международный опыт	30
Беженцы	31
Кайрылманы	32
III. ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ.....	34
Основные проблемы	34
Управление	35
Законодательная база.....	35
Межгосударственное сотрудничество	36
Основания для изменений в сфере регулирования миграционных процессов	36
Необходимые меры для улучшения ситуации в миграционной сфере.....	36
Ожидания от деятельности международных организаций и организаций гражданского общества.....	39
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	40

СОКРАЩЕНИЯ:

ВВП	– Внутренний валовой продукт;
Гл.	– глава;
ЕАЭС	– Евразийский экономический Союз;
ЕврАзЭС	– Евразийское Экономическое Сообщество;
ЕЭП	– Единое Экономическое Пространство;
ЕЭС	– Европейский Союз;
ЖК КР	– Жогорку Кенеш Кыргызской Республики;
КоАО	– Кодекс об административной ответственности;
КоАП	– Кодекс об административных правонарушениях;
КР	– Кыргызская Республика;
МВД	– Министерство внутренних дел;
МИД	– Министерство иностранных дел;
МИРПАЛ	– Сеть практиков в области миграции и денежных переводов
МОМ	– Международная Организация по Миграции;
МОТ	– Международная Организация Труда;
МТЗМ	– Министерство труда, занятости и миграции;
МТММ	– Министерство труда, миграции и молодежи;
НК	– Налоговый кодекс;
НПА	– Нормативно-правовой акт;
НПД	– Национальный план достижения гендерного равенства;
НПО	– Неправительственная организация;
ОМСУ	– Органы местного самоуправления;
ООН	– Организация Объединенных Наций;
п.	– пункт;
РФ	– Российская Федерация;
СНГ	– Содружество Независимых Государств;
Ст.	– статья;
ТК	– Трудовой кодекс;
ФМС	– Федеральная миграционная служба;
ЦА	– Центральная Азия;
ЧАЗ	– частное агентство занятости;

ГЛОССАРИЙ

Беженец — (согл. Конвенции ООН о статусе беженцев, Женева, 1951г.) лицо, которое в силу обоснованных опасений может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к социальной группе, сексуальной ориентации или политическим взглядам, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает ей пользоваться вследствие таких опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в неё вследствие таких опасений.

Визовый режим - действующий между двумя государствами особый режим, при котором въезд и выезд граждан осуществляется с помощью виз.

Внешняя миграция - перемещение людей из одной страны в другую.

Внутренний валовой продукт (ВВП) - макроэкономический показатель, выражающий стоимость всех конечных продуктов (товаров и услуг), произведенных в стране в течение определенного периода (обычно — года, но подсчитывается ВВП и поквартально, и помесечно).

Внутренняя миграция – перемещение людей из одного региона в другой в пределах одной страны.

Всеобщая декларация прав человека — рекомендованный для всех стран-членов ООН документ, принятый на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217А (III) от 10.12.1948г. Текст Декларации был переведен на 375 языков и диалектов и является первым глобальным определением прав, которыми обладают все люди.

Выдворение — вид административного наказания, устанавливаемый в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, и заключается в принудительном и контролируемом перемещении (высылке) указанных лиц за пределы государства, либо контролируемом самостоятельном выезде.

Гендерное равенство — концепция, подразумевающая собой достижение равенства в правах между мужчинами и женщинами в семейных и других, в том числе трудовых отношениях.

Государство происхождения – государство, гражданином которого является соответствующее лицо.

Государство транзита - любое государство, через которое трудящийся-мигрант проезжает при следовании в государство работы по найму или из государства работы по найму в государство происхождения или государство обычного проживания.

Государство трудоустройства (устройства по найму) - государство, в котором в зависимости от конкретного случая, трудящийся-мигрант будет заниматься, занимается или занимался оплачиваемой деятельностью.

Гражданин - лицо, принадлежащее на правовой основе к определенному государству.

Гражданство - устойчивая правовая связь лица с конкретным государством.

Гражданское общество – неконтролируемые государством организованные структуры населения (бизнес, политические партии, общественные организации и т.д.) которые выражают различные интересы и потребности граждан

Деквалификация - потеря квалификации, опыта и профессионализма.

Депортация – высылка из страны в другое государство, обычно под конвоем, как мера уголовного или административного наказания: ссылка, насильственное переселение отдельных лиц, групп, народов за пределы государства или отдельного региона. Депортация нередко применяется в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно въехавших в то или другое государство.

Демография - наука о народонаселении, изменении численности населения, рождаемости и смертности, миграции, национальном составе, географическом распределении.

Демографическая политика - инструмент (механизм) целенаправленного воздействия на вполне определенные социальные, в т.ч. демографические процессы.

Демографические процессы - совокупность событий, отражающих развитие во времени и пространстве какого-либо явления, непосредственно влияющего на воспроизводство населения, изменение его численности и половозрастного состава.

Диаспора - часть народа (этническая общность), живущая вне страны своего происхождения, своей исторической родины.

Дискриминация - лишение отдельных лиц, групп или целых сообществ равных социальных, политических или экономических прав; преследование по причине этнического происхождения, национальности, мировоззрения или других социальных факторов.

Достойный труд – эффективный труд в безопасных условиях, дающий работнику удовлетворение, возможность в полной мере проявить свои способности, навыки и мастерство, труд с достойной оплатой и справедливым распределением плодов прогресса.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) — международное интеграционное экономическое объединение, договор, о создании которого на базе Таможенного союза ЕврАзЭС подписан 29 мая 2014г. (вступит в силу с 1 января 2015 года). В состав союза входят Россия, Казахстан, Белоруссия и Армения. До конца 2014 года к ЕАЭС планирует присоединиться Кыргызстан.

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — международная экономическая организация ряда бывших республик СССР. Прекращает свое существование с началом 2015 года.

Единое экономическое пространство (ЕЭП) — общий рынок, созданный 1 января 2012 года. В общий рынок входят Белоруссия, Казахстан и Россия, которые ранее 1 июля 2010 года создали таможенный союз.

Женевская Конвенция о статусе беженцев — конвенция, принятая 28.07.1951г. в Женеве конференцией полномочных представителей, созданной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1950 года. Вступила в силу 22.04.1954г.

Иммунитет (политич.) – освобождение органов или граждан одного государства, находящихся на территории другого государства, от юрисдикции последнего.

Кайрылманы (букв. «возвратившиеся») — этнические кыргызы, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, переселившиеся или желающие переселиться на территорию КР. Главным содержанием статуса "кайрылман" является предоставление переселенцам - этническим кыргызам временного легального статуса до приобретения гражданства Кыргызской Республики, что позволяет решить основные задачи по их документированию, регистрации и учету, а также гарантирует реализацию права на труд, образование, свободу передвижения.

Квота (лат. quota) — норма, доля или часть чего-либо допускаемого в рамках возможных соглашений и договоров. Ограничительные меры называют квотированием.

Конвенции МОТ - международные соглашения обязательные для ратифицировавших их стран. В случае ратификации конвенции государство принимает необходимые меры к ее реализации на национальном уровне и регулярно представляет в Организацию доклады об эффективности таких мер. В соответствии с Уставом МОТ ратификация государством конвенции не может затрагивать национальные правила, более благоприятные для трудящихся.

Коррупция - общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц.

Маргинализация - резкое понижение социального статуса группы или индивида, выталкивание на общественное дно.

Международная трудовая миграция – перемещение из одной страны в другую рабочей силы.

Миграционная политика – комплекс законодательных, организационных, экономических мер, направленных на регулирование въезда в страну и выезда из страны населения, и рабочей силы. Политика государства в области миграции населения и трудовых ресурсов включает два направления: иммиграционную, регулируемую принятием иностранных граждан и эмиграционную, регулируемую порядком выезда граждан из страны и обеспечивающую защиту прав эмигрантов за рубежом.

Миграционный процесс - множество событий, влекущих за собой смену места жительства.

Миграционный учёт — деятельность по фиксации и обобщению сведений о месте жительства и месте пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства и об их перемещениях.

Миграция населения (лат. *migratio* — переселение) — перемещение людей из одного региона (страны, мира) в другой, в ряде случаев большими группами и на большие расстояния.

Население - совокупность индивидов, проживающих в данном государстве или местности, Включает как граждан, так и постоянно проживающих иностранцев и лиц без гражданства.

Нелегальная миграция - миграция с нарушением миграционного законодательства страны.

Неурегулированный (нерегулируемый, недокументированный) мигрант — мигрант, у которого не в порядке документы (нет разрешения на работу или нет регистрации, или эти документы просрочены).

Права человека - понятие, характеризующее правовой статус человека по отношению к государству, его возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах.

Приграничная (маятниковая) миграция — условное название регулярных (обычно — ежедневных) поездок населения из одного государства в другое, сопредельное — на работу или учёбу и обратно.

Принудительный труд - всякая работа или служба, требуемая под угрозой какого-либо наказания от лица, которое не предлагало своих услуг добровольно.

Раса - исторически сложившаяся группа человечества, объединенная общностью происхождения и общностью наследственных физических признаков (цветом кожи и волос, формой головы и др.).

Растрата мозгов — декалфикация человеческих ресурсов, возникающая по причине того, что квалифицированные кадры вынуждены заниматься на неквалифицированным трудом.

Ратификация (лат. *ratificatio* от *ratus* — решённый, утверждённый + *facere* — делать) — процесс придания юридической силы документу (например, договору) путём утверждения его соответствующим органом каждой из

сторон. До ратификации такой документ, как правило, не имеет юридической силы и не обязателен для не ратифицировавшей стороны.

Регистрация (прописка) – постановка граждан на учет в органах государственного управления по месту жительства.

Рекомендации МОТ – акты, не требующие ратификации. Эти акты содержат положения, уточняющие, детализирующие положения конвенций, либо модель регулирования социально-трудовых отношений.

Сезонный трудящийся-мигрант - трудящийся-мигрант, работа которого по своему характеру зависит от сезонных условий и выполняется только в течение части года.

Соотечественник - (из Википедии) лицо, родившееся в одном государстве, проживающее, либо проживавшее в нём и обладающее признаками общности культурного наследия, а также потомки указанного лица по прямой нисходящей линии. Согласно законодательству КР понятие соотечественник подразумевает гражданина КР, временно проживающего за пределами Кыргызстана.

Стереотип – устоявшееся отношение к происходящим событиям, действиям, поступкам и т.д.

Страхование медицинское - форма социальной защиты интересов населения в охране здоровья, цель которой - гарантировать гражданам при возникновении страхового случая получение медицинской помощи за счет накопленных средств и финансировать профилактические мероприятия.

Торговля людьми - уголовно наказуемое преступление, связанное с куплей-продажей людей, а равно с вербовкой, перевозкой, передачей, укрывательством или получением путём угрозы силой, или её применением, или другими формами принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путём подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо, а также иными сделками в отношении человека в целях его эксплуатации.

Эксплуатация людей включает в себя, как минимум, эксплуатацию других лиц с целью проституции или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов

Трудовой договор — договор между работником и работодателем, который устанавливает их взаимные права и обязанности. Соглашение между работником и нанимателем, в соответствии с которым работник обязуется лично выполнять работу по определённой должности, соответствующей его квалификации. Наниматель обязуется предоставлять работнику работу, обеспечивать условия труда, своевременно выплачивать заработную плату.

Трудящийся-мигрант (трудовой мигрант) — лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является.

Однако, согласно Закону КР «О внешней трудовой миграции», **трудящийся-мигрант** - это лицо, имеющее урегулированный статус и занимающееся трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

Трудовые ресурсы - часть населения страны, обладающая необходимым физическим развитием, знаниями и практическим опытом для работы в хозяйственной деятельности.

Устойчивое развитие - концепция развития человечества, принцип которой - "удовлетворение потребностей настоящего без создания угрозы удовлетворению потребностей будущих поколений. Это гармоничное (правильное, равномерное, сбалансированное) развитие — это процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений.

Частное агентство занятости (ЧАЗ) – негосударственная организация, занимающаяся подбором работников и их трудоустройством. ЧАЗы могут трудоустраивать граждан, как внутри страны, так и за рубежом.

Человеческий ресурс - представляют собой совокупность различных качеств людей, определяющих их трудоспособность к производству материальных и духовных благ, и являются обобщающим показателем развития общественного производства.

Член семьи трудящегося-мигранта - лицо, состоящее с трудящимся-мигрантом в таких отношениях, которые в соответствии с применимым правом могут быть приравнены к браку.

Этнос - исторически сложившаяся устойчивая группа людей (племя, народность, нация), говорящая на одном языке, признающая свое единое происхождение, обладающая единым укладом жизни, комплексом обычаев, традиций и отличающаяся всем этим от других народов. Культурная общность членов этноса обуславливает их психического склада.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящем Докладе представлена ситуация, сложившаяся в последние годы в сфере миграции в Кыргызской Республике.

Миграция – это та сфера, в которую вовлечены очень широкие слои населения, абсолютно все профессии, большое количество государственных организаций и ведомств, частный и неправительственный секторы, международные организации.

Тема миграции во многих странах, особенно в странах приема мигрантов, сильно политизирована, а как объект исследования миграция достаточно сложна. Поэтому во многих дискуссиях и высказываниях, связанных с миграцией, факты подменяются идеологической позицией. Недостаток в публичном пространстве реальных фактов о миграции мешает развитию общественной дискуссии по этому вопросу, как на страновом, так и на межгосударственном уровне, и задачей групп интересов, занимающихся этой темой, является аккуратное производство таких фактов.

Основную массу в общем потоке миграции в Кыргызской Республике составляют трудовые мигранты, как уезжающие из страны в поисках лучшего заработка, так и приезжающие на работу в Кыргызстан.

Трудовая миграция, на нынешнем этапе развития мировой экономики, является не просто механизмом перераспределения трудовых ресурсов, но и сферой, во многом определяющей тенденции в развитии отношений между государствами и внутреннюю ситуацию во многих странах.

Влияние миграционных процессов отражается практически на всех сферах жизнедеятельности, что требует привлечения внимания со стороны государства к таким вопросам, как: урегулирование статуса, законодательное закрепление прав трудящихся-мигрантов и членов их семей на социальную защиту, пособия по болезни и потере трудоспособности и т.д.

Этот текст – первая, во многом предварительная, попытка подготовки отдельного доклада по миграции в Кыргызской Республике, на основе накопленных в стране информации и материалов, а также международного опыта в миграционной сфере.

Первая часть Доклада содержит описание миграционной ситуации в Кыргызстане, роль государства и других акторов, а также межгосударственное сотрудничество в регулировании миграционных процессов.

Во второй части описываются процессы внутренней и внешней миграции, законодательная база в сфере миграции, статистические данные, международная практика и гендерный аспект миграционных процессов.

Наконец, третья часть Доклада посвящена проблемам и необходимым мерам для их преодоления.

По объективным причинам обзор положения мигрантов из Кыргызской Республики в Российской Федерации, на чью долю приходится основная масса трудовых мигрантов из Кыргызстана, содержит более детальное описание, а также анализ качества данных. По данным Нацстаткома Кыргызской Республики доля трудовых мигрантов из Кыргызстана в Российскую Федерацию составила более 80%.

I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Особенностью рынка труда Кыргызской Республики является избыток рабочей силы. Доля населения трудоспособного возраста увеличилась с 57,8% в 2005 году до 61,1% в 2012 году. Однако, затем наблюдалось снижение, и к началу 2014г. удельный вес населения в

трудоспособном возрасте составил 60,4%. Экономически активное население составляет около 2,5 млн. человек. Численность молодежи (население в возрасте 14-28 лет) в Кыргызстане почти 1,7 млн. человек или 30% всего населения республики и 69% экономически активного населения. Ежегодно в трудоспособный возраст вступают более 70 тыс. молодых людей. За последние годы рост численности населения в трудоспособном возрасте превысил рост занятости более чем в 2 раза¹.

По данным Нацстаткома КР, уровень занятости населения за последнее десятилетие также остается достаточно высоким (от 58 до 60%), но это отчасти можно объяснить большой численностью трудоспособного населения, занятого на внешних (трудова миграция) рынках труда. В городах уровень занятости несколько ниже, чем в сельских поселениях, что объясняется спецификой занятости сельского населения. На селе предприятия, чаще всего, носят семейный характер, где, как правило, участие в работах принимают все трудоспособные члены семьи. Уровень занятости мужчин в среднем на 26,3% выше уровня занятости женщин.

Занятое население, на 1 ноября 2014г., распределено по секторам экономики (включая внешние рынки труда) следующим образом:

Сектор экономики	Численность (тыс. чел)	в % к общему числу занятых
Сельское хозяйство	688,0	30,1
Промышленность	186,6	8,2
Энергетика	34,3	1,5
Строительство	259,0	11,3
Торговля	346,3	15,1
Гостиницы и рестораны	84,3	3,4
Транспорт и связь	164,5	7,2
Финансовая деятельность	23,1	1,0
Аренда и предоставление услуг	43,8	1,9
Госуправление	109,3	4,8
Образование	180,4	7,9
Здравоохранение	84,1	3,7
Коммунальные услуги	37,6	1,6
Ведение домашнего хозяйства	8,7	0,4

Общая численность (включая незарегистрированных в службах занятости) безработных составляет 205,7 тысяч человек.

В 2013 году общий уровень безработицы по республике, по данным Национального статистического комитета КР, составил 8,3%. Доля безработной молодежи в числе официальных безработных составляет 42,5%.

С начала 2014 года службы занятости по заявкам работодателей предложили жителям страны 40 298 вакансий, из которых на 1 ноября текущего года остались незаполненными 6 646 вакансий, несмотря на то, что количество претендентов на 1 рабочее место составляло в среднем по республике 14 человек. Представленные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на превышение предложения над спросом на внутреннем рынке труда в Кыргызстане, предлагаемые рабочие места пока еще остаются невыгодными для работников в финансовом плане.

Вместе с тем, наблюдается положительная динамика роста количества трудоустроенных граждан Кыргызстана. При содействии государственных служб занятости, за январь-октябрь 2014 года было трудоустроено 36,8 тысяч человек, что на 10% больше, чем за аналогичный период прошлого года (33,5 тысячи человек). Более 44,2% от числа трудоустроенных составляет молодежь (16,3 тысяч человек). Из числа трудоустроенных заняли

¹Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020г. Утверждена постановлением Правительства КР от 6 сентября 2013 года N 485.

предложенные работодателями через службы занятости вакансии 35,8 тысяч человек, что на 13% больше, чем в январе-октябре прошлого года (31,8 тысяч человек).

Несмотря на происходящие сдвиги, пока еще существующий недостаток сфер приложения труда и возможности получения доходов внутри республики, являются одними из главных факторов, предопределяющих миграционный отток населения в зарубежные страны. Предстоящее вхождение Кыргызстана в Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС), а также существующие демографические процессы обуславливают развитие движения и перераспределения труда и капитала между странами, в первую очередь, входящими в ЕАЭС.

Это означает, что объемы трудовой миграции, как движения труда, в ближайшее время будут возрастать, поэтому государственное регулирование и проблемы, возникающие в сфере трудовой миграции, требуют незамедлительного рассмотрения.

Многие вопросы, связанные с правовой защитой мигрантов и членов их семей, над решениями которых, Министерство труда, миграции и молодежи КР на сегодняшний день работают, повышают уровень социального неравенства в трудовых отношениях и в обеспечении доступа к базовым услугам (образование, здравоохранение и т.д.). Миграция приводит к серьезному дисбалансу численности населения, как между странами, так и между отдельными регионами внутри Кыргызстана.

Существуют разные оценки численности внешних мигрантов из Кыргызстана, как официальные, так и экспертные, но в целом они сводятся к тому, что с момента обретения независимости с территории Кыргызстана выехали в страны СНГ и дальнего зарубежья около 1 млн. человек. Из этого количества более 700 тысяч - в Российскую Федерацию, около 500 тысяч из которых, приняли российское гражданство. Процесс внешней миграции, в большей мере, провоцируется экономическими мотивами/факторами. Для большинства мигрантов, миграция представляет собой долгосрочную стратегию.

Первопричиной большинства проблем трудовых мигрантов в принимающей стране является нарушение ими правил пребывания на территории принимающей страны. Сложность получения легального статуса и разрешения на работу, трудности с наймом дешевого жилья выталкивают работников в нерегулируемую миграцию, нелегальный сектор принудительного труда, где о соблюдении прав человека – начиная с техники безопасности и заканчивая бытовыми условиями – речи не идет. Порядка 60% трудовых мигрантов имеют неурегулированный статус².

В самом Кыргызстане большой отток рабочей силы ведет к дефициту квалифицированных специалистов, обезлюдению регионов, неравномерности их экономического развития, особенно приграничных территорий, ухудшению условий проживания в сельской местности и малых городах, росту числа депрессивных территорий. Развитие социальной и экономической ситуации страны попадает в зависимость от развития процессов трудовой миграции и денежных переводов мигрантов³.

На внутреннюю миграцию в Кыргызстане приходится порядка 60% всех территориальных перемещений граждан. Внутренняя миграция населения осуществляется преимущественно из сельской местности в экономически и инфраструктурно развитые, но ограниченные по своему потенциалу (земельному, жилищному, коммуникационному, рынку труда и иному) города. Сокращение численности и качественного состава населения стратегически важных приграничных регионов и сельских районов ограничивает перспективы развития аграрного сектора и других отраслей экономики.

² Из материалов Международной конференции «Передовой опыт в области защиты прав трудовых мигрантов и перспективы его применения в Кыргызстане», Бишкек, 2013

³ Из материалов, предоставленных Ресурсным центром для пожилых.

Обществом не всегда адекватно оцениваются социальные и культурные последствия миграции значительной части населения страны и не принимаются меры для минимизации возникающих при этом проблем. И это несмотря на то, что, по мнению экспертов, трудовую миграцию из Кыргызстана можно оценить в 25% трудовых ресурсов страны⁴, а по поступлению денежных переводов мигрантов в процентах от ВВП страны она занимает третье место в мире после Таджикистана и Либерии⁵.

«Порог здоровья» трудовых мигрантов, особенно нерегулируемых, в целом снижается. Трудовая миграция разбалансирует демографическую ситуацию и разрушает институт семьи.

Несмотря на то, что решение о смене региона или страны трудоустройства принимается будущим трудовым мигрантом самостоятельно, на добровольной основе, мотивация для этого может быть разная: экономическая, социокультурная, политическая. На сегодняшний день преобладающим мотивом является экономический.

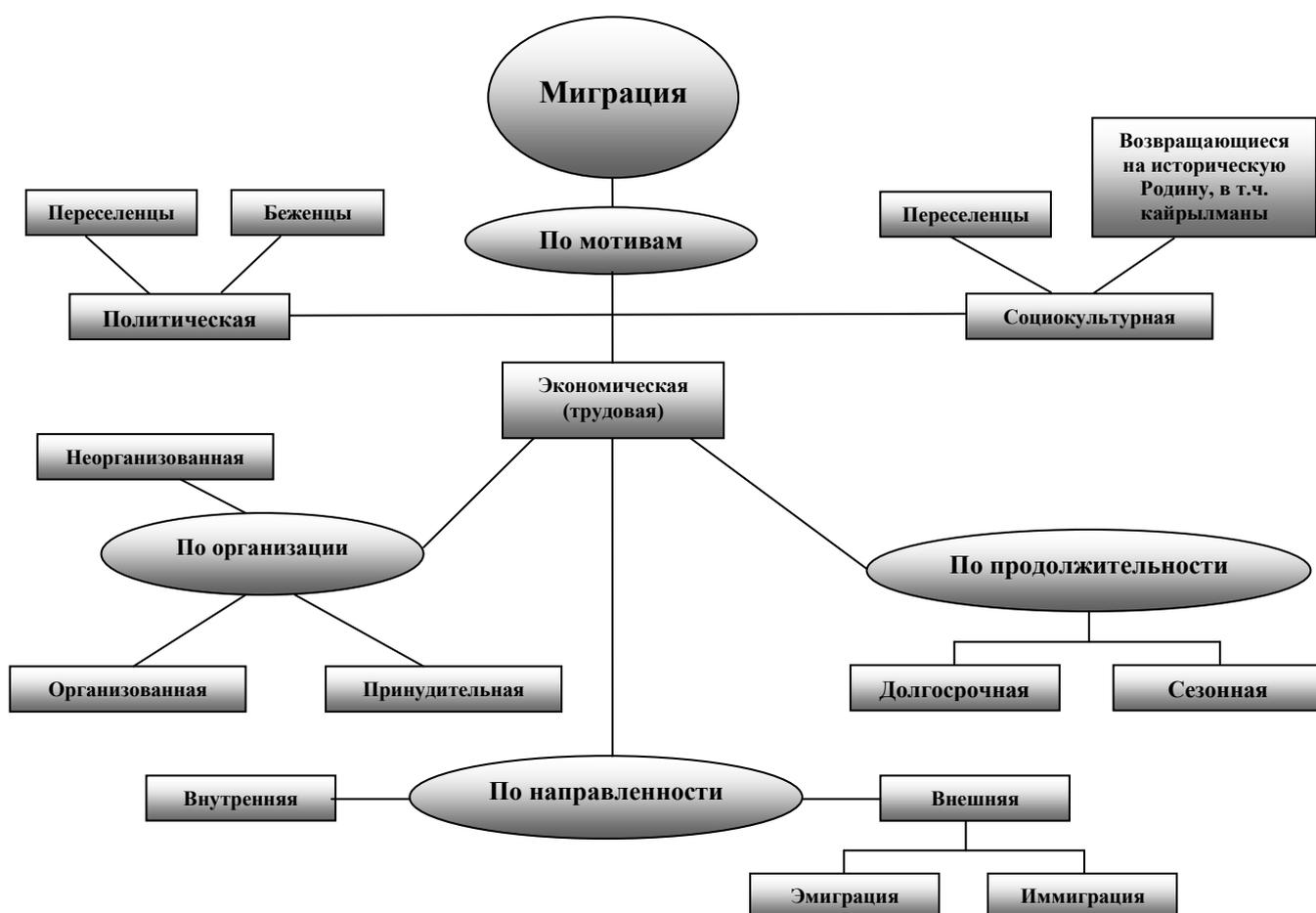


Рис.1. Виды миграции в Кыргызстане

Доминирующим направлением миграционной политики большинства государств, в основном являющихся импортерами трудовых ресурсов, в настоящее время, остается концентрация усилий на мерах по усилению контрольных и карательных механизмов: ужесточении пограничного и визового режимов, ограничении доступа к трудовой деятельности и т.п. В качестве средств борьбы с нерегулируемой трудовой миграцией используются аресты, урезание социальных благ, затруднение получения услуг здравоохранения и образования и

⁴ Мадеюев А. «Миграционная политика Кыргызской республики: состояние и перспективы» Презентация 14 марта 2013 г на видеомосте МИРПАЛ.

⁵ Рыскулова А. на конференции "Миграционная политика: международная практика". <http://demoscope.ru/weekly/2013/0537/panorm01.php>

др. Главным направлением миграционной политики государств, являющихся импортерами трудовых ресурсов, по-прежнему остается усиление роли государства как субъекта, осуществляющего функции преследования. При этом основным элементом, притягивающим миграционные потоки в страны приема трудовых мигрантов, является предложение работодателей в этих странах, всегда заинтересованных в услугах, которые можно оплачивать с минимальными затратами, таким образом повышая собственную прибыль⁶. Не снижающийся, а с предстоящим присоединением к ЕАЭС, вероятно, ведущий к увеличению, отток трудовых мигрантов из Кыргызстана, вызывает настоятельную необходимость выработать совместные усилия для решения существующих проблем и предстоящих вызовов в данной сфере. Это в равной степени относится и к государственным органам, и к донорам, и к неправительственным организациям, осуществляющим проектные и/или иные работы в данной сфере. Сегодня регулирование миграции на любом уровне - глобальном, региональном или национальном - представляет собой столь же широкое, сколь и полное пробелов правовое поле.

Законодательная база Кыргызской Республики в сфере миграции

В Кыргызстане миграционная сфера на уровне законодательства регулируется рядом документов, гарантирующих всем лицам, находящимся в пределах территории Кыргызской Республики и под ее юрисдикцией, все основные права и свободы:

- Конституция Кыргызской Республики;
- Закон Кыргызской Республики «О гражданстве»;
- Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции»;
- Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции»;
- Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции»;
- Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике»;
- Кодекс об административной ответственности.

Согласно перечисленным документам в Кыргызстане мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации. В КР не допускается рабство и торговля людьми. Запрещается эксплуатация детского труда и принудительный труд. Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызстане, а также право свободно выезжать за пределы КР. Право гражданина беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику не подлежит никакому ограничению.

Законодательно закреплены: порядок выезда граждан КР для трудоустройства за границу, привлечения иностранной рабочей силы в КР, правовые нормы защиты и порядок осуществления деятельности трудящихся-мигрантов и уполномоченного государственного органа в сфере миграции. Однако некоторые вопросы трудовой миграции регулируются сразу несколькими законами, и, в этом смысле, требуется более четкое разграничение предметов регулирования указанных законов.

В Кыргызской Республике иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами КР. Исключения могут быть установлены Законом КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» или вступившим в установленном законом порядке в силу международным договором, участницей которого является Кыргызская Республика.

⁶ Анализ законодательств Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере трудовой миграции и рекомендации по их усовершенствованию. Бишкек. 2013г.

Иностранцы граждане в КР равны перед законом независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.

В отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод граждан КР, законодательными актами республики могут быть установлены ответные ограничения. На сегодняшний день нет примеров, устанавливающих такие ограничения.

Следует отметить, что Законодательство Кыргызской Республики не затрагивает привилегии и иммунитеты иностранных граждан и членов их семей, установленные законодательством и международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Соответствие законодательства Кыргызской Республики международным стандартам и обязательствам в области защиты прав трудовых мигрантов

Кыргызской Республикой ратифицировано 53 конвенции МОТ, которые, как известно, содержат наибольшее число нормативных положений, относящихся к труду и трудовой миграции.

В КР действующим правом в области трудовой миграции являются нормы международных договоров и иных обязательств КР, нормы Конституции КР, Трудового кодекса КР, Законы «О внешней миграции», «О внешней трудовой миграции», постановления Правительства, приказы министерств, а также правила и инструкции и др.

Права трудящихся-мигрантов основаны на общепризнанных правах человека: права на жизнь, права на личную свободу, права на защиту от дискриминации, права на свободу передвижения и пр. Эти основополагающие принципы закреплены в международных стандартах МОТ, в межправительственных соглашениях стран-участниц СНГ и ЕврАзЭС и, конечно же, отражены в национальном законодательстве КР.

Основными международными документами, регулирующими отношения в сфере трудовой миграции в Кыргызской Республике, являются:

- Всеобщая декларация прав человека и гражданина;
- Международный пакт о гражданских и политических правах
- Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств.

В соответствии с этими документами Кыргызстан признает за гражданами Кыргызской Республики, а также лицами, находящимся в пределах территории Кыргызской Республики:

- *право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства;*
- *право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы;*
- *право на равную оплату за равный труд без какой-либо дискриминации;*
- *право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.*

Упомянутые выше права не могут быть в Кыргызстане объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законодательством КР.

Кыргызская Республика взяла на себя обязательство уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на ее территории или под ее юрисдикцией без какой-либо дискриминации

В настоящее время постановлением Правительства утверждены ключевые программные документы, направленные на достижение гендерного равенства: Национальный план по достижению гендерного равенства на 2012-2014 гг.⁷, а также Стратегия по достижению гендерного равенства до 2020г. В этих документах среди мер по достижению гендерного равенства предусмотрены гендерный анализ и экспертиза НПА с целью приведения законодательства в соответствие с международными обязательствами и гармонизации.

Государственное регулирование миграционных процессов

Для регулирования миграционных процессов, Указом Президента Кыргызской Республики была создана соответствующая структура. Она первоначально называлась Государственным агентством по миграции и демографии при Правительстве Кыргызской Республики, а с 2000 года - Департамент миграционной службы при МИД Кыргызской Республики. В 2005 году был создан Государственный комитет по миграции и занятости Кыргызской Республики, а в 2009 г. на его базе – Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики (МТЗМ КР). Однако, в 2010 году МТЗМ КР было реорганизовано и переименовано в Министерство молодежи, труда и занятости КР, а вопросы миграции, перешли в ведение Министерства иностранных дел КР. В 2013 году вопросы миграции вновь были изъяты из компетенции МИДа и переданы в отраслевой орган, которым с тех пор и поныне является Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики.

Подобный перевод вопросов, связанных с миграцией, от одного ведомства к другому и обратно ни в коей мере не мог способствовать улучшению государственного регулирования миграционных процессов в Кыргызской Республике и привел к тому, что в течение последних четырех лет проблемы в сфере трудовой миграции, по большей части, находились вне сферы государственного регулирования.

Между тем, основные программные документы Кыргызской Республики - «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики» на период 2013-2017 годы, утвержденная Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11 и «Программа устойчивого развития Кыргызской Республики», одобренная постановлением Правительства КР от 30 апреля 2013 года № 218 - практически не содержат мер, направленных на регулирование миграционных процессов и решение проблем трудовых мигрантов.

В прошлом году постановлением Правительства КР от 6.09.2013 №485 были утверждены «Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020 года» и План мероприятий по реализации этой Программы.

28 ноября 2014г. Постановлением Правительства №685 в данную Программу были внесены дополнения и изменения, и, теперь, она называется «Программа содействия занятости населения и регулирования внутренней и внешней трудовой миграции до 2020 года» и предусматривает меры по регулированию внутренней миграции наряду со внешней.

Также разрабатывается проект Программы государственной поддержки соотечественников, проживающих за рубежом, в которой предполагается усиление роли общественных

⁷ К НПД разработана матрица ключевых индикаторов, которая позволяет измерить/оценить динамику/прогресс/откат в вопросах расширения возможностей женщин в экономической сфере, политическом участии, доступе к правосудию и функциональному образованию.

объединений кыргызов, проживающих за рубежом, и три положения к вышеуказанному проекту.

Учитывая влияние трудовой миграции практически на все сферы жизнедеятельности и вовлеченность в процесс миграции (внешней и внутренней) большого количества населения Кыргызстана, решение проблем в сфере миграции не может быть предметом деятельности одного Министерства труда, миграции и молодежи. Вопросы миграции должны решаться комплексно с участием всех государственных органов, с деятельностью которых сталкиваются трудовые мигранты, начиная от предвыездной подготовки и, заканчивая возвращением на Родину, если речь идет о внешних мигрантах. Исходя из того, что государство есть не что иное, как инструмент для решения гражданами некоторых своих вопросов, созданный на основе договора, граждане Кыргызстана вполне обоснованно имеют право рассчитывать на Правительство Кыргызской Республики, как на орган, обязанный решать существующие проблемы, тем более что они носят массовый характер и касаются значительной части жителей страны.

Международные организации и организации гражданского общества

Привлечь внимание государства к проблемам, существующим в миграционной сфере, пытаются, в свою очередь, международные агентства и организации гражданского общества, работающие с трудовыми мигрантами на разных уровнях.

Среди международных организаций, активно занимающихся вопросами трудовой миграции, как внешней, так и внутренней, можно выделить Международную Организацию по Миграции, Фонд «Сорос-Кыргызстан», Голландскую организацию по развитию сотрудничества «ИККО», глобальную сеть «АКТ Альянс», Датскую Церковную Помощь в Центральной Азии и некоторые другие.

В процессе долгой работы международными организациями было сделано многое, но в силу своего статуса они могут воздействовать на процессы формирования системной защиты трудовых прав трудящихся мигрантов и совершенствования правоприменительных практик, но не могут участвовать в них непосредственно. Ввиду этого их роль важна, но ограничена.

Кроме того, как показывает опыт, работа международных организаций чувствуется в основном в столицах и крупных городах, а в регионах их усилия доходят только до наиболее активных участников миграционного сообщества.

Международные структуры эффективно работают именно как координаторы миграционной политики, консультанты, осуществляющие поддержку сетей НПО и продуцирующие аналитические документы по актуальным вопросам. Выступая в роли координаторов новых инициатив и распространения наилучших практик, они будут очень эффективными при выстраивании системного подхода по оказанию помощи трудовым мигрантам⁸.

При их финансовой и ресурсной поддержке местные организации гражданского общества реализуют проекты, направленные на защиту прав, информационно-консультационную поддержку трудовых мигрантов и членов их семей.

С целью продвижения прав трудовых мигрантов, 25 НПО из Республики Кыргызстан и Республики Таджикистан объединились в партнерскую Платформу и разработали региональную программу «Центральная Азия в движении», которая была запущена в июне 2012 года. Реализация Программы включает три основных направления:

- *Отправляющие сообщества* - подготовка трудовых мигрантов и членов их семей в Кыргызстане и Таджикистане к безопасной миграции, повышение их правовой грамотности и информированности об их правах и обязанностях в стране

⁸ Полетаев Д. Наилучшие практики помощи трудовым мигрантам из Кыргызстана в России

пребывания до и после миграции и обучение их навыкам решения проблем, связанных с миграцией.

- *Внутренняя миграция* - построение диалога с лицами, принимающими решения, и мобилизация внутренних мигрантов для продвижения реформ, обеспечивающих реализацию их прав и доступ к услугам в Кыргызстане.
- *Внешняя миграция* - продвижение прав трудовых мигрантов в принимающих странах через создание региональных площадок по обсуждению проблем трудовых мигрантов из Республики Таджикистан и Республики Кыргызстан во время пребывания в Российской Федерации и Республике Казахстан и поиск путей их решения.

Это, вероятно, самый эффективный и результативный проект, из действующих в настоящее время в Кыргызстане, направленный на практическое решение насущных проблем трудовых мигрантов.

Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции

Осуществляемые поиски повышения эффективности и согласованности межгосударственного регулирования миграции показали, что различие интересов стран исхода трудовых мигрантов и стран приема, а также весьма многогранный характер миграции, как явления, требующий комплексного подхода, значительно ограничивают возможности принятия радикальных решений в этой сфере. Подобные решения потребовали бы установления общих, обязательных для всех стран правил осуществления миграционного контроля, диверсифицированного по множеству параметров и опирающегося на систему соответствующих международных механизмов. Однако, в настоящее время, при нынешней расстановке политических и экономических сил в мире, любые поспешные шаги в этом направлении не реальны и могут привести лишь к усилению хаотических тенденций в развитии миграционных процессов.

Таким образом, сложившаяся ситуация определяется, с одной стороны, растущим влиянием миграции на внутрисполитическое и экономическое положение в отдельных государствах, а, с другой — противоречивым характером и слабой эффективностью сложившейся практики международного управления потоками мигрирующего населения.

Попытки сдерживания миграции, основанные на жестких и селективных подходах к ее регулированию, доказали свою бесперспективность и грозят нарастанием конфликтного потенциала как на внутреннем, так и на международном уровне⁹.

Тем не менее, работа по регулированию миграционных потоков проводится Министерством труда, миграции и молодежи КР на постоянной основе. В частности подготовлен проект Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации об организованном наборе граждан Кыргызской Республики для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации (находится на стадии подготовки к подписанию), который позволит потенциальным трудовым мигрантам заблаговременно знать куда, на каких условиях и кому они поедут работать.

Кроме того, 31 июля 2014 года в Бишкеке был открыт филиал Федерального государственного унитарного предприятия «Паспортно-визовый сервис» Федеральной миграционной службы России. Пользование услугами филиала упрощает для граждан, желающих трудоустроиться в Российской Федерации, подготовительные процедуры в получении патента на осуществление трудовой деятельности. Филиал проводит

⁹ Анализ законодательств Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере трудовой миграции и рекомендации по их усовершенствованию. Бишкек. 2013г.

анкетирование, фотографирование, дактилоскопирование, готовит все необходимые документы для получения разрешительных документов и направляет информацию в ФМС России с целью формирования базы данных, проверки на желательность въезда на территорию РФ, а также наличие ИНН. При получении положительного ответа из ФМС России, Предприятие выпускает карту, содержащую биометрическое идентификационное приложение (БИП), т.е. персональные данные иностранного гражданина, биометрические данные, фото, заполненные бланки документов на получение разрешительных документов. Обмен информацией с ФМС России осуществляется в онлайн режиме.

Прибывая на территорию Российской Федерации, гражданину Кыргызской Республики нужно обратиться в соответствующий территориальный орган ФМС России с электронной картой БИП, где активируется изготовление и выдача разрешительных документов с помощью идентификации по отпечатку пальца. Разрешительный документ печатается и выдается сотрудником ФМС России за несколько минут.

Услуги, предлагаемые в филиале, позволяют нашим гражданам, не выезжая из Кыргызской Республики, подготовить все необходимые документы, минуя при этом посредников и сводя к минимуму риск, оказаться жертвой различного рода мошенников, которые подделывают разрешительные документы, использование которых включает граждан Кыргызской Республики в разряд нарушителей миграционного законодательства Российской Федерации. Учитывая, что с 1 января 2015 года в Российской Федерации можно работать на основе патента, то открытие вышеуказанного филиала является своевременным и важным шагом.

Также в целях осуществления мер по защите прав трудовых мигрантов проживающих в Российской Федерации, распоряжением Правительства Кыргызской Республики 1 сентября 2014г. одобрен проект Соглашения между Правительством КР и Правительством РФ о правовом статусе представительства Министерства труда, миграции и молодежи КР в Российской Федерации и направлен для согласования российской стороне.

Кроме того, в целях оперативного обмена информацией разрабатывается проект Соглашения между Министерством труда, миграции и молодежи КР и Федеральной миграционной службой РФ о сотрудничестве в сфере миграции.

В настоящее время на стадии разработки находится проект Соглашения о социально-правовой защите трудящихся-мигрантов между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Турецкой Республики.

На данный момент на территории Таможенного Союза действуют два основных Соглашения в сфере миграции:

1. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 года;
2. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 года.

В Дорожную карту по присоединению КР к Таможенному Союзу не включены вопросы регулирования миграционных потоков, а в Дорожной карте по присоединению к ЕЭП эти вопросы предусмотрены.

Первое Соглашение определяет правовой статус трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также регулирует порядок осуществления трудящимися-мигрантами трудовой деятельности и вопросы, связанные с их социальной защитой.

Положениями Соглашения предусмотрено значительное упрощение порядка пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории России для трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Казахстан и Республики Беларусь, на законном основании осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ.

Характер преференций, предоставляемых данной категории лиц (гражданам Республики Беларусь и Республики Казахстан), состоит в следующем:

1. деятельность, связанная с привлечением трудящихся-мигрантов, осуществляется работодателями РФ без учета ограничений по защите национального рынка труда;
2. трудящимся-мигрантам не требуется получение разрешений на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации;
3. трудящийся-мигрант и члены его семьи освобождаются от регистрации (постановки на учет по месту пребывания) в уполномоченных органах РФ в течение 30 суток со дня въезда на территорию Российской Федерации;
4. срок временного пребывания трудящегося-мигранта и членов его семьи определяется сроком действия трудового договора трудящегося-мигранта с работодателем;
5. в случае досрочного расторжения трудового договора после истечения 90 суток со дня въезда на территорию Российской Федерации трудящийся-мигрант имеет право в течение 15 дней заключить новый трудовой договор, в том числе с другим работодателем в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством РФ.

Таким образом, нормы Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 года включены в проект Договора о Евразийском экономическом Союзе, т.е. в случае вступления Кыргызстана в Евразийский экономический Союз на трудовых мигрантов - граждан КР будут распространяться перечисленные преференции.

II. МИГРАЦИЯ

Внутренняя миграция

Внутренняя миграция в Кыргызстане характеризуется перемещением значительных масс населения из одних регионов страны в другие, наиболее экономически благополучные. При этом внутренняя миграция способствует не только улучшению условий жизни отдельных мигрантов, но и содействует росту экономики государства в целом, что соответствует и международному опыту. Тем не менее, государство не оказывает содействия внутренним мигрантам, а, наоборот, продолжает ограничительную практику, препятствующую внутренней миграции. Наиболее показательным примером такого препятствования служит система регистрации населения (прописка) в Кыргызской Республике.

Паспортная система (внутренний паспорт) и институт прописки, представляющий собой систему регистрации граждан по месту жительства, распространяются на всех граждан, но наиболее негативно сказываются на положении внутренних мигрантов. Это касается доступа к основным социальным услугам, возможности получить жилье и голосовать на выборах и т.д. Так, в Кыргызстане правовая система и социальные структуры действуют таким образом, что возможность пользоваться почти всеми социальными услугами и гражданскими правами увязана с наличием паспорта и прописки.

В то время как государство предпринимает меры для упрощения процедуры регистрации по месту жительства, пока еще существуют противоречия между различными законодательными актами, связанными с системой регистрации, которые могут повлечь за собой коррупционные проявления и подорвать эффективность вносимых в законодательство изменений. Например, в соответствии с Законом КР «О внутренней миграции» для регистрации нового адреса необходимо предоставить 3 документа. Согласно другим законодательным актам количество требуемых документов больше. На самом же деле, органы местного самоуправления запрашивают до 12 различных документов, что

затягивает процесс регистрации и делает его обременительным для внутренних мигрантов¹⁰.

Основная масса внутренних мигрантов приезжает в Бишкек, как в наиболее экономически развитый регион. Внутренние мигранты обычно арендуют жилье и, чаще всего, проживают в одной из новостроек Бишкека.

Аренда жилья мигрантами часто производится без составления договора с собственником жилья из-за его нежелания показывать источники дохода, на который могут быть начислены налоги. Кроме того, опасение у арендодателей вызывает то, что официально зарегистрированный (прописанный), арендатор сможет претендовать на часть недвижимости, в которой он зарегистрирован.

Отсутствие регистрации создает проблемы, как для внутренних мигрантов, так и для правительства.

Для мигрантов регистрация обязательна, если они хотят получить доступ к таким услугам, как образование, здравоохранение и социальные услуги. Кроме того, граждане без прописки крайне уязвимы и бесправны перед представителями милиции и других органов власти.

С другой стороны, органы государственного управления не владеют информацией о реальном количестве людей, проживающих в каждом из регионов Кыргызстана, что затрудняет эффективное распределение бюджетных средств.

Кроме того, внутренняя миграция, пусть и не в такой степени как внешняя, но, накладывает отпечаток на образ жизни, традиции и культуру. Это в равной степени относится, как к самим мигрантам и членам их семей, так и к людям, с которыми они сталкиваются в процессе жизнедеятельности, и к окружающей среде в целом. Вызванные этим изменения имеют и положительную, и отрицательную окраску. Растущее количество населения в экономически активных регионах нередко приводит к столкновению культур, привычек и традиций коренных жителей и приезжающих в поисках работы, что вызывает недовольство с обеих сторон. Инфраструктура населенных пунктов также не справляется с растущим населением, вследствие чего увеличивается их загрязненность и неухоженность.

Внешняя миграция

Трудовые мигранты из Кыргызстана за рубежом

Регулирование миграционных потоков всегда носило актуальный характер, а в основе миграции лежат самые разные причины и условия. Это актуально и для других стран СНГ:

Общественные отношения в области внутренней миграции в КР регулируются **Законом Кыргызской Республики «О внутренней миграции»**, который определяет правовые, организационные основы внутренних миграционных процессов и создания необходимых условий на новом месте жительства и месте пребывания для лиц и семей внутренних мигрантов.

В Законе под внутренней миграцией определяется перемещение граждан КР по различным причинам в пределах КР в целях постоянного или временного изменения места жительства. Внутренним мигрантом является гражданин КР, переместившийся, по различным причинам с одной местности в другую в пределах республики в целях постоянного или временного изменения места жительства.

Среди прочих задач Закон отмечает, что основной задачей является обеспечение защиты прав и законных интересов внутренних мигрантов.

Закон устанавливает, что каждый гражданин КР имеет право на защиту от недобровольного перемещения из места жительства или места пребывания.

Согласно Закону каждый гражданин КР обязан зарегистрироваться по месту жительства и месту пребывания в пределах КР.

Так регистрации по месту жительства подлежат граждане, постоянно проживающие в жилом помещении на территории соответствующей административно-территориальной единицы КР (города, поселка, села).

Регистрации по месту пребывания подлежат граждане, временно выбывшие с постоянного места жительства в другую местность на срок свыше 45 календарных дней без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

¹⁰ Факторы для определения политики. Региональное издание Центральной Азии. №8, июнь, 2013. г. Бишкек.

Отношения в области внешней миграции в КР регулируются в основном Законом «О внешней трудовой миграции»

Закон устанавливает порядок выезда граждан КР для трудоустройства за границу, привлечения иностранной рабочей силы в КР и определяет правовые нормы защиты и регламентирует порядок осуществления деятельности трудящихся-мигрантов и уполномоченного государственного органа в сфере миграции. В этом отношении, Закон, по предмету своего регулирования, является специальным законом в отношении трудовой миграции. Несмотря на это, некоторые вопросы трудовой миграции регулируются также другими законами: «О внешней миграции», «О внутренней миграции», «О правовом положении иностранных граждан в КР».

общая история, сложившиеся культурные связи, общность традиций, отсутствие языковых барьеров создают объективную почву для перемещения населения, а разный уровень экономического развития служит причиной широких процессов миграции рабочей силы.

Масштабы внешней трудовой миграции из Кыргызстана приводят к изменениям половозрастной, этнической и социальной структуры населения страны в целом, так как трудовая миграция - это не что иное, как утечка человеческих ресурсов, в первую очередь, находящихся в трудоспособном и репродуктивном возрасте.

Для защиты прав трудовых мигрантов и содействия цивилизованной трудовой миграции граждан Кыргызской Республики в зарубежные страны при Министерстве труда, миграции и молодежи действует Центр трудоустройства граждан

Кыргызской Республики. В задачи Центра входит содействие в трудоустройстве, а также информирование и консультирование граждан Кыргызстана о возможностях трудоустройства в странах ближнего и дальнего зарубежья.

В Центре ведется работа над созданием банка данных потенциальных трудовых мигрантов, работодателей и вакансий.

Количество обратившихся в Центр граждан с 1 января по 1 ноября 2014 года

Обратившиеся граждане	Всего	Мужчины	Женщины
По вопросам трудоустройства в Республике Корея	2852	2036	816
По вопросам трудоустройства в Российской Федерации	1601	1233	368
По вопросам трудоустройства в ОАЭ	1750	903	847
По вопросам трудоустройства в Республике Казахстан	270	233	37
По вопросам трудоустройства в Государстве Катар, ОАЭ (по ЧАЗам)	229	94	135
По вопросам трудоустройства в США (по ЧАЗам)	15	6	9
По вопросам трудоустройства в Республике Беларусь (по ЧАЗам)	11	7	4
По вопросам трудоустройства в Турецкой Республике (по ЧАЗам)	245	112	133
По вопросам трудоустройства в Федеративной Республике Германия (по ЧАЗам)	1	1	-
По вопросам трудоустройства в Королевстве Тайланд (по ЧАЗам)	1	-	1
По грузу 200	43	27	16
Всего:	7018	4652	2366

Как видно из таблицы основными странами организованного трудоустройства через государственные каналы являются Южная Корея, ОАЭ и Россия.

Однако, на самом деле основной поток внешней трудовой миграции из КР приходится на Россию (81% от общего числа внешних мигрантов) и Казахстан (15%).

Организованное трудоустройство

Республика Корея.

Трудоустройство граждан КР в Республике Корея осуществляется на основании Меморандума о взаимопонимании, подписанного Министерством труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики и Министерством занятости и труда Республики Корея.

В рамках данного Меморандума на граждан Кыргызской Республики, работающих в Корею, распространяется положение Закона «О трудовых стандартах», Закона «Об охране труда и о минимальной заработной плате», также предусмотрена страховка от несчастных случаев на производстве и медицинская страховка.

За 10 месяцев 2014 года Центром трудоустройства граждан КР было проведено 2 теста на знание корейского языка. В двух тестах приняло участие 1476 человек, успешно прошли 540 человек, поступило трудовых 219 контрактов, выехало на работу 163 человека.

Объединенные Арабские Эмираты.

Центр трудоустройства граждан КР осуществляет содействие гражданам при трудоустройстве в ОАЭ в соответствии с Соглашением между Центром и компанией по трудоустройству, расположенной в г.Дубай.

За 10 месяцев 2014 года было проведено 5 собеседований с общим количеством соискателей 590 человек. За этот период 81 человек трудоустроен и на сегодняшний день работает на основании резидент визы на территории ОАЭ.

Все вакансии в ОАЭ связаны с обслуживанием ресторанного бизнеса, гостиничной сферы и торговли. Следует отметить, что трудовые контракты между трудовым мигрантом и работодателем из ОАЭ составлены в соответствии с трудовым законодательством ОАЭ, где указывается сфера деятельности, предполагаемая должность, заработная плата в месяц, условия проживания, питания.

В ходе переговоров с партнерами была достигнута договоренность об уменьшении стоимости услуг компании из ОАЭ, которая помимо трудоустройства осуществляет контроль и мониторинг за трудовой деятельностью соискателей на территории ОАЭ, с 500\$ до 200\$, а по некоторым позициям бесплатно. Авиаперелет и оформление резидент визы трудящихся-мигрантов оплачиваются работодателями.

Российская Федерация.

В целях оптимизации процессов организованного регулируемого трудоустройства граждан Кыргызской Республики, защиты прав и интересов трудовых мигрантов, Центр трудоустройства граждан КР ведет работу, направленную на управление миграционными потоками из Кыргызской Республики в Российскую Федерацию. Существуют соглашения с рядом российских государственных и частных компаний о трудоустройстве граждан Кыргызстана в России. В течение 2014 года в соответствии с упомянутыми соглашениями поступили заявки от работодателей с предложениями более 2200 вакансий по различным специальностям, включая, разнорабочих, строителей, официантов, барменов, поваров, водителей, машинистов, швей, врачей и т.д. В настоящее время производится набор и отправка работников в соответствии с заявками работодателей.

Условия для работников, предлагаемые работодателями, при этом, могут быть разными, но в целом они оговариваются трудовыми контрактами, гарантируются существующими соглашениями и значительно снижают риск нарушения прав трудовых мигрантов. Например, по соглашению с одним из российских учреждений, работодателем предоставляется

бесплатное проживание трудовым мигрантам во время осуществления трудовой деятельности, медицинское обслуживание, обеспечение спецодеждой, санаторно-курортное лечение, условия для приема пищи во время перерыва, талоны на льготное питание, выплата компенсации за занятия спортом.

Республика Казахстан.

По итогам состоявшейся в г.Астана трехсторонней встречи, в которой принимали участие представители Центра трудоустройства граждан КР, Миссии МОМ в КР и компании-работодателя из Астаны 6 июня 2014г. было подписано Соглашение о сотрудничестве в области организованного трудоустройства граждан Кыргызской Республики.

В рамках Соглашения была получена заявка на подбор 500 специалистов отделочных, монолитных и инженерно-технических работ для осуществления трудовой деятельности на строительных объектах в г.Астана. Работодатель обязуется оформить за свой счет рабочее разрешение, обеспечить жильем и горячим питанием на объекте по социальным ценам, организовать бесплатный транспорт от места жительства до строительного объекта и обратно, возместить транспортные расходы от г.Бишкек до г.Астана, а также выезжающий соискатель будет обеспечен медицинской страховкой.

На данный момент, по результатам нескольких собеседований с работодателем были отобраны 68 работников, из которых 31 в настоящее время проходит подготовку, обучение и медицинский осмотр.

Также при содействии Миссии МОМ в КР разрабатывается программа по организованному трудоустройству граждан КР на сельскохозяйственные работы в Алматинской области.

Практика трудоустройства и проблемы трудовых мигрантов в Российской Федерации

В последние годы Россия действительно стала центром притяжения трудовых мигрантов. В первую очередь это связано с положительными тенденциями стабильного развития экономики и сравнительно высоким уровнем жизни населения. Эти факторы, наряду с созданием благоприятных возможностей для осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности, привлекают тысячи трудовых мигрантов из соседних государств и стран дальнего зарубежья. Причем миграционные потоки ежегодно остаются стабильно большими.

Согласно данным миграционного учета Федеральной миграционной службы Российской Федерации в настоящее время количество граждан Кыргызстана на территории РФ составляет 571 716 граждан¹¹:

Из них дети до 17 лет	мальчики:	44 833 чел.
	девочки:	34 190 чел.
От 18-29 лет	мужчины:	182 081 чел.
	женщины:	99 262 чел.
Старше 60 лет	мужчины:	3 407 чел.
	женщины:	5 253 чел.

Из них в законном порядке осуществляют трудовую деятельность 133 тысячи 500 граждан Кыргызстана. По разрешению на работу официально трудятся 65 тысяч 100 человек и еще 68 тысяч 400 граждан КР оформили патент на трудовую деятельность. 85%

¹¹ Эта цифра приводится без учета тех, кто получил гражданство РФ, а их около 500 000 человек, значительная часть из которых продолжает оставаться и гражданами КР.

урегулированных трудовых мигрантов из КР работают в Москве и Московской области. По экспертным оценкам еще порядка 300 тысяч граждан КР трудоустроены в РФ с нарушением порядка документирования.

Вместе с тем, пребывание иностранных граждан на территории России в последние годы характеризовалось усилением миграционного контроля. Власти России последовательно принимали меры, направленные на упорядочение миграционных процессов, усиливали контроль в сфере миграции, реализуя Концепцию государственной миграционной политики

11 ноября 2014г. Государственная Дума РФ приняла изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому с 1 января 2015 г. иностранцы, которым не нужна виза для пребывания в России приехавшие на заработки, смогут трудиться у юридических лиц по патенту.

Если при пересечении границы гражданин указал цель визита «работа», тогда он в течение 30 дней с момента приезда должен подать заявление о выдаче патента. Их будут оформлять в миграционной службе и органах власти субъектов федерации.

Для получения этого документа мигранты обязаны подтвердить отсутствие судимости и наличие места для проживания, предъявить полис добровольного медстрахования и оплатить подоходный налог. При этом юридическим лицам и частным предпринимателям при найме «патентников» не потребуется получать квоты

РФ на период до 2025 года.

Реформы предполагали ограничение присутствия неквалифицированных зарубежных трудовых мигрантов в России, защиту своего рынка труда и, в первую очередь, трудоустройство граждан РФ, что, в свою очередь, подталкивает трудовых мигрантов к принятию российского гражданства.

Государственная Дума РФ регулярно принимала поправки и изменения в миграционное законодательство в пользу ужесточения, предлагались различного характера меры по «укрощению» нерегулируемой миграции.

В основном граждане Кыргызской Республики направляются для трудоустройства в Россию неорганизованно. Попытки обеспечить регулирование процесса выезда и

трудоустройства в рамках действующих норм до сих пор эффекта не имели.

Отсутствие четко сформулированной позиции государства по отношению к трудовой миграции и недостаточная информационно-консультационная работа госорганов в среде трудовых мигрантов, как реальных, так и потенциальных, наряду с внешне пристойным законодательством и большим количеством ратифицированных международных документов и стандартов, приводит к тому, что услуги по информированию и консультированию предоставляются в значительной степени организациями гражданского общества и объединениями самих мигрантов.

Необходимо отметить, что Правительством КР, Жогорку Кенешем КР, отраслевыми министерствами и ведомствами, а также загранучреждениями КР в России в целях облегчения положения наших трудовых мигрантов на территории РФ, проведен ряд двусторонних переговоров, консультаций, встреч с российской стороной.

В России пока еще действует разрешительная система трудоустройства иностранцев, основанная на установлении ежегодной квоты на привлечение иностранных работников, устанавливаемой Постановлением Правительства РФ. На самом деле численность иностранных рабочих в России почти в 10 раз превышает норму. Создающийся дефицит квоты приводит к удорожанию стоимости разрешительных документов, и, все же, около 90% внешних трудовых мигрантов в России работают с нарушением законодательства РФ.

Нередки случаи, когда частные организации подают фиктивные заявки в службу занятости на привлечение рабочей силы из стран СНГ. Не имея реальных рабочих мест, такие организации продают полученные квоты посредническим фирмам, которые, в свою очередь, перепродают их соискателям.

Согласно исследованию, проведенному в России в 2014 году, всего 53% трудовых мигрантов из Кыргызстана свободно владеют русским языком на момент проведения опроса, еще 38% могут на нем объясняться, и 8% не владеют русским языком. Около 66% трудовых мигрантов приезжают с юга нашей страны (Ошская, Жалал-Абадская и Баткенская области).

На момент проведения исследования 40% опрошенных находились в России первый раз, 36% опрошенных приехали во второй или в третий раз, 26% – в четвертый раз и более. 15% опрошенных сказали, что их дети до 18 лет проживают с ними. У трети (33%) супруг или супруга находятся на территории России. Одна пятая (20%) имеет российское гражданство. Средний ежемесячный доход среди опрошенных не превышает 30 000 рублей (80%).

Таким образом, среди трудовых мигрантов из Кыргызстана в России, чаще всего можно встретить молодого мужчину до 30 лет со средним профессиональным образованием (при этом 28% имеют высшее). У большинства опрошенных есть дети, небольшое количество которых находится в миграции вместе с родителями. Большинство членов семей трудовых мигрантов находятся в Кыргызстане. Приезжают в Москву чаще всего жители южных областей Кыргызстана. Значительно число тех, кто приехал в Россию впервые (38%). Каждый двенадцатый опрошенный мигрант не знает русского языка (не понимает вопросы анкеты, заданные по-русски). Каждый пятый является гражданином России.

(Варшавер Е.А., Рочева А.Л., Кочкин Е.В., Кулдина Е.С. «Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий». ЦИМЭ РАНХиГС, 2014).

Получить разрешение на временное проживание иностранные граждане могут только, если они включены в квоту, которая определяется по предложениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Наличие у значительного количества трудовых мигрантов из Кыргызстана высшего и среднего профессионального образования является преимуществом по сравнению с мигрантами из Узбекистана и Таджикистана при трудоустройстве в Российской Федерации. Также преимуществом до сих пор является лучшее знание русского языка по сравнению с мигрантами из других центрально-азиатских республик. Однако, ухудшение ситуации со знанием официального языка в КР, особенно в регионах, ведет к ухудшению возможностей трудоустройства наших соотечественников в России.



Существует также проблема невыплаты заработной платы, возникающая из-за отсутствия между работодателем и работником документально закрепленных правовых отношений. То есть, трудовые мигранты, особенно не имеющие разрешения на работу, работают на основании устных договоренностей, которые по понятным причинам работодателем не исполняются. В судебном порядке, как правило, разрешение подобных вопросов практически неразрешимо. В случае выявления аргументов, подтверждающих факт работы гражданина, работодатель в большинстве случаев при обращении сотрудников Посольства урегулирует в досудебном порядке возникшие вопросы с работником. Таким образом, проблема заключается в отсутствии предвыездной подготовки мигрантов, не информированных о возможном возникновении подобных ситуаций. Всем трудовым

мигрантам предлагается осуществлять добровольное медицинское страхование. Стоимость страховки с минимальным набором гарантий колеблется от 45 до 200 долларов США в год. Такая страховка позволяет обеспечить экстренное и дальнейшее стационарное лечение.

Программы добровольного страхования в России существуют на протяжении двух десятков лет, но большим спросом среди мигрантов не пользуются. Работа по разъяснению преимуществ медицинского страхования проводится среди трудовых мигрантов из Кыргызстана Посольством КР совместно с диаспорой. Тем не менее, мигранты, при отсутствии требований со стороны работодателя, не соблюдают и, вероятно, будут продолжать игнорировать требования закона, надеясь, что им медстраховка не понадобится.

Согласно данным Министерства иностранных дел КР число кыргызстанцев, находящихся в России с нарушениями правил пребывания составляет 264 тысячи человек. В списке лиц, которым запрещен въезд на территорию Российской Федерации, по информации Пограничной службы ФСБ РФ числится около 60 тысяч граждан КР.

В 2013 году Российская Пограничная служба не пропустила на территорию РФ 2 941 граждан Кыргызстана, из них 59 попытались пересечь госграницу по чужим паспортам.

Законом Кыргызской Республики «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию» предусмотрена добровольная уплата страховых взносов в любом размере, но не менее 8% в Пенсионный фонд и/или не менее 2% в Государственный накопительный пенсионный фонд от размера среднемесячной заработной платы путем приобретения страхового полиса.

В части информирования граждан Кыргызской Республики, выезжающих на работу за рубеж Правительством КР принято постановление «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия госорганов и иных организации в системе «единого окна» от 2 октября 2013г. №550. В соответствии с данным постановлением за Социальным фондом КР закреплен ряд функций по охвату государственным социальным страхованием граждан Кыргызской Республики, выезжающих на работу в Российскую Федерацию.

Министерством труда, миграции и молодежи КР с 14 марта 2014г. было предоставлено рабочее место

Справка Социального фонда КР

В целях улучшения международного сотрудничества с Российской Федерацией, Социальным фондом КР был разработан и направлен в Министерство труда и социальной защиты РФ проект Соглашения о гарантиях прав граждан в области пенсионного обеспечения, которым предусматривается репатриация пенсионных средств и учета стажа работы трудовых мигрантов.

10 декабря 2013г. был получен ответ, в котором отмечено, что концепция, заложенная в проекте Соглашения, не согласуется с социально-экономическими интересами РФ и противоречит сложившейся практике заключения межправительственных договоров в области социального обеспечения.

Проектом Договора, представленного российской стороной, предполагается перевод пенсий (пособий) граждан Договарившихся Сторон по месту постоянного проживания по принципу «пропорциональности». В феврале 2014г. в Бишкеке состоялась первая встреча кыргызских и российских экспертов по обсуждению данного проекта Договора.

Социальным фондом КР были направлены в Министерство труда и социальной защиты РФ замечания и предложения к проекту Договора, касающиеся периодов страхового стажа для определения права на пенсию и определения размера пенсии. Предлагается назначать пенсию на основании периодов страхового стажа, приобретенных на территории каждой из договаривающихся Сторон, начиная с 1 января 2012г., и исчислять размер пенсии только за страховой стаж, учитываемый с этой даты. При этом период страхового стажа, приобретенного на территории Договаривающихся сторон за период с 1 января 1992 года по 31 декабря 2011г., учитывать только для определения права на получение пенсии.

Однако Российская Федерация придерживается своей прежней позиции.

В настоящее время Социальным фондом КР продолжается работа с Министерством труда и социальной защиты РФ в рамках кыргызско-российской группы экспертов.

для сотрудника Социального фонда КР в системе «единого окна».

Вопросы медицинского обеспечения трудовых мигрантов наиболее остро стоят в таких странах как Российская Федерация и Республика Казахстан, где находится большинство трудовых мигрантов из Кыргызской Республики.

Вопросы получения медицинской помощи трудовыми мигрантами из Кыргызстана на территории Российской Федерации неоднократно обсуждались экспертами на заседаниях

Справка Министерства здравоохранения КР

Государственной Думой РФ 23.10.2014г. подписаны изменения в Трудовой Кодекс РФ, которые предусматривают обязательное медицинское страхование трудовых мигрантов. Согласно данным изменениям - при наличии у мигранта трудового договора с работодателем или патента он имеет право на медицинскую страховку в системе обязательного медицинского страхования, который предусматривает трудовому мигранту оплачиваемый больничный лист и получение плановой медицинской помощи согласно Программе государственных гарантий РФ. Без медицинского полиса, а также разрешения на работу или патента иностранный гражданин уже не сможет трудиться на территории РФ не только на постоянной основе, но и по трудовому договору. Стоимость страховки составляет от 400 до 5 000 рублей в год. РФ не разработан минимальный стандарт медицинских услуг иностранным гражданам. От исполнения обязательств по медицинскому страхованию законопроект освобождает физических лиц, использующих труд работников-мигрантов, т.е. трудовые мигранты, которые работают у физических лиц, не будут охвачены обязательным медицинским страхованием. Больничные листы, включая листы по беременности и родам, будут выплачиваться тем трудовым мигрантам, которые имеют страховой стаж не менее 1 года и выплачивают страховые взносы по тарифам выше, чем граждане РФ.

Межправительственной Кыргызско-Российской комиссии по торгово-экономическому, научно-техническому и гуманитарному сотрудничеству.

Согласно Межправительственному соглашению между КР и РФ от 28.08.1997г. (Утверждено

Постановлением Правительства КР от 28.08.2000г. №532) неотложная скорая и реанимационная помощь оказывается всем, в т.ч. и трудовым мигрантам из КР бесплатно до выведения из состояния представляющего угрозу для жизни пациента.

Несмотря на законодательные инициативы РФ в области медицинского страхования трудящихся-мигрантов вызывает беспокойство, что предложенный рынок услуг по медицинскому страхованию займут страховые компании, реализующие полисы по

заниженным ценам без их реального наполнения. При этом, формально буква закона будет соблюдена, а по существу ситуация с оказанием медицинской помощи не изменится.

В рамках ЕврАзЭС, существование которого прекратится 01.01.2015г., был подготовлен документ о признании медицинских справок о состоянии здоровья в РФ - «Об одобрении проекта Соглашения о взаимном признании медицинского заключения о состоянии здоровья трудящегося-мигранта в государствах-членах Евразийского экономического сообщества». Данный документ был подготовлен всеми странами членами Евразийского экономического сообщества и ждал одобрения российской стороной.

Гендерный аспект внешних миграционных процессов

Усиливается тенденция к увеличению женщин в миграционном потоке. Указанная особенность может иметь серьезные последствия для структуры рынка труда в КР и общества в целом. В будущем следует глубже исследовать гендерные различия среди трудящихся-мигрантов, в том числе различия по уровню владения навыками, перспективам найти применение имеющимся навыкам. Необходимо также определить сегменты зарубежных рынков труда, в которых в основном заняты женщины-мигранты из нашей страны. Женщины из КР заняты на работах, не требующих навыков. Между тем,

относительно большое число женщин-мигранток сообщают, что до приезда в РФ они работали педагогами, что означает «растрату мозгов», другими словами, декалфикацию имеющихся человеческих ресурсов (по данным исследования «Трудовая миграция и продуктивное использование человеческих ресурсов», КР, 2009г., ЕС, МОТ). Исходя из этого, для адекватного регулирования миграционных процессов следует глубже изучить гендерный состав трудящихся-мигрантов.

Доля женщин в общем потоке трудовых мигрантов в России, как в основной стране приема мигрантов из Кыргызстана, согласно экспертной оценке составляет свыше 30%¹². Женщины-мигранты из стран ЦА занимают лидирующее место в России в разрезе стран исхода.

Таким образом, важно подчеркнуть, что в странах назначения женщины являются важнейшим человеческим и экономическим ресурсом, а в странах происхождения обеспечивают приток финансовых средств и т.н. «социальных переводов», а также накопление средств, для будущего инвестирования в детей, семью, местные сообщества. Если раньше женщины были невидимы на международной миграционной сцене в качестве независимых агентов, а воспринимались как члены семей мигрантов-мужчин, то сегодня они привлекают внимание как самостоятельная группа трудовых мигрантов. Существует специальный термин, обозначающий женщин-мигрантов, - «unattached migrants», т.е. автономных, «не прикрепленных» к мужьям или семье¹³.

Игнорировать изменения ситуации, связанные с характеристикой трудовой миграции (а именно, различным участием мужчин и женщин в рыночных и нерыночных видах деятельности, - прямое воздействие, а изменением соотношения в объеме рыночной занятости и домашнего труда среди женщин, вовлеченных в оплачиваемую занятость, - косвенное воздействие) и специфическими потребностями мигрантов женщин, означает, что разрабатываемая миграционная политика, как стран происхождения, так и стран назначения, не будет достигать эффекта.

На всех этапах миграционного процесса мигранты-женщины, как правило, сталкиваются с дополнительными трудностями и барьерами, дискриминацией, которые обусловлены ограничением доступных для них видов (секторов) занятости, требованиями к уровню образования и существующими социокультурными стереотипами и нередко еще более усиливаются взаимно пересекающимися процессами возрастной, классовой и этнической маргинализации. Признание, а соответственно, учет в политике, нормативных правовых актах значительного вклада, который вносят в развитие стран происхождения и назначения трудовые мигранты-женщины, означает, что разрабатываемые стратегии и программы являются гендерно-чувствительными, учитывающими различные социально-экономические позиции адресатов, а потому будут иметь как значительный экономический эффект, так и невысокую социальную цену.

Таким образом, устойчивость экономических, социальных факторов, а также появление новых, таких как экологические и политические в странах ЦА, мотивирующих трудовую миграцию, а также феминизация миграции, ставят Кыргызскую Республику перед необходимостью учета подхода, ориентированного на равенство возможностей и равенство результата, как для мигрантов-мужчин, так и женщин.

Иностраные трудовые мигранты в Кыргызстане

¹² Тюрюканова Е. Международная конференция «Гендерные подходы миграционной политики: извлеченные уроки и рекомендации», 21-22 апреля 2011г.

¹³ Согласно российским исследованиям, даже будучи просто членами семьи, женщины, становятся трудовыми мигрантами, - более 90% женщин участвуют в обеспечении своей семьи. 48% мигранток приехали самостоятельно, без мужа (в эту группу вошли 82% всех замужних женщин).

Помимо экспорта трудовых ресурсов, ежегодно Кыргызстан принимает трудовых мигрантов и предоставляет трудовые квоты. Точного количества трудовых мигрантов прибывающих в Кыргызстан на сегодняшний день не имеется. Однако по некоторым данным в 2013г. прошедших специальную регистрацию иностранцев насчитывалось 101 тысяча человек. На национальном рынке труда среди иностранных граждан в большинстве своем сохраняется тенденция доминирования граждан КНР, ими в основном осуществляется предпринимательская деятельность на рынках Кыргызстана, определенная часть работает в сфере оказания услуг, горнодобывающей промышленности, в сельском хозяйстве, строительстве, медицине, образовании. По мере распределения квоты на трудовую деятельность по странам ситуация выглядит следующим образом:

1. КНР (торговля, строительство, горнодобывающая отрасль);
2. Турция (строительство, образование, сфера услуг);
3. Южная Корея (строительство, образование, горнодобывающая отрасль, консалтинговые услуги);
4. Иран (торговля, строительство);
5. Пакистан (торговля);
6. Россия (банковский сектор, услуги связи, промышленность);
7. Казахстан (банковский сектор);
8. Узбекистан (торговля, строительство);
9. США (образование, горнодобывающая отрасль)¹⁴.

В 2014 году, по официальным данным, число трудовых мигрантов из Китая в Кыргызстан составляет 67,8% от всего количества трудовых мигрантов¹⁵. Большинство китайских граждан работает на региональных оптовых рынках «Дордой» и «Кара-Суу». Кроме этого выходцы из Китая заняты в межгосударственных проектах, таких как строительство автотрассы

Бишкек–Нарын–Торугарт и строительство нефтеперерабатывающего завода в Кара-Балте, а также немалое их число занято в многочисленных горнодобывающих компаниях¹⁶. По данным посольства КНР в Кыргызстане, в нашей стране живут и работают около 20 тысяч китайских граждан. Однако эксперты в области миграции считают, что реальная цифра в разы больше. *Большинство китайцев занимают в Кыргызстане торговлей. Согласно международным нормам, занятые в этой сфере иностранцы, не считаются мигрантами. Однако в Кыргызстане эта категория людей подпадает именно в категорию мигрантов.* Мигранты из соседних стран (Узбекистан и Таджикистан) в основном работают в сфере торговли, общественного питания, услуг и частично на строительстве индивидуальных построек. При трудоустройстве эти люди, в подавляющем большинстве, не получают разрешений на осуществление трудовой деятельности, а работодатели, в свою очередь, не имеют разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.

За 10 месяцев 2014 года было проведено 18 заседаний межведомственной разрешительной комиссии, на которых рассмотрено 1682 заявления от юридических и физических лиц на привлечение иностранной рабочей силы.

Из них было удовлетворено 1329 ходатайства, по которым установлена квота на привлечение 10830 иностранных специалистов на территории Кыргызской Республики, что составляет 83,4% от утвержденной Правительством КР трудовой квоты на 2014 год.

Всего выделены трудовые квоты представителям 71 страны. Иностранцами и совместными предприятиями за 2014 год привлечены к работе в КР более 15,5 тысяч граждан Кыргызстана, в том числе иностранными работодателями созданы новые рабочие места для 980 человек, местных граждан.

Установленная Правительством КР трудовая квота на 2014 год использована по состоянию на 1 ноября 2014 г. на 83,4%.

¹⁴ <http://www.e-cis.info/page.php?id=19704>

¹⁵ http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_china_migrants/25164009.html

¹⁶ http://rus.azattyk.org/content/kyrgyzstan_china_migrants/25164009.html

Справка МВД КР

За 10 месяцев 2014 года по республике выявлено 20 фактов организации незаконной миграции, из них по 5 фактам возбуждены уголовные дела.

Также, выявлено 170 фактов незаконного пересечения государственной границы Кыргызской Республики, из них по 107 фактам возбуждены уголовные дела.

За нарушение правила пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории Кыргызской Республики выявлено 5325 иностранных граждан.

Из них, 278 иностранных граждан выдворены за пределы Кыргызской Республики.

По странам: Бангладеш-1, Индия-3, Казахстан-10, КНР-76, Корея-1, Молдова-1, Пакистан-4, Россия-3, Сирия-2, Таджикистан-13, Турция-5, Узбекистан-155, Украина-2, Франция-1, Эстония-1.

5047 иностранных граждан привлечены к административной ответственности по ст.390 ч.1, ст.75-1 КоАО Кыргызской Республики и оштрафованы на общую сумму 5 193 100 сомов.

Возможно, это связано с тем, что оформление разрешительных документов может быть затянута по срокам или в выдаче разрешения на осуществление трудовой деятельности может быть отказано. В то время как до сих пор недокументированное трудоустройство не несет серьезных последствий ни для мигрантов, ни для работодателей.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О внешней миграции», граждане иностранного государства, в отношении которых действует безвизовый режим, могут въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики без оформления визы по одному из действительных документов (паспорту или

заменяющему его документу). Во время пребывания в Кыргызской Республике граждане этих иностранных государств освобождаются от регистрации заграничных паспортов, если срок их пребывания в Кыргызской Республике не превышает 60 дней (для граждан Российской Федерации и Республики Казахстан – 90 дней).

Нарушение прав трудовых мигрантов в большей степени – это следствие бюрократизма и коррумпированности должностных лиц, несоблюдение ими национального и международного законодательства; падение социально-экономического уровня жизни населения, а вместе с тем и очень высокий уровень безработицы и привлекательная иммиграционная демографическая политика других государств, а также правовая неграмотность мигрантов.

Следует отметить, что антикоррупционные меры, предпринимаемые государством, пока не приносят должного эффекта.

Международный опыт

Изучение международного опыта¹⁷ показало наличие различных миграционных моделей, с различными подходами и способами решения проблем, учитывающими особенности каждой из этих стран. Многие отправляющие страны внедрили у себя различные механизмы и институты для оказания содействия мигрантам в поиске имеющихся соответствующих рабочих мест за рубежом. Большинство механизмов было разработано для защиты мигрантов, трудоустраивающихся за рубежом по официальным каналам. Таким образом, сокращается количество «неурегулированных» трудовых мигрантов, так как преимущества официального трудоустройства становятся очевидными и более выгодными, как для работников, так и для работодателей.

Существует несколько подходов к улучшению качества жизни и трудоустройства работников за рубежом, снижению уровня нарушений прав трудовых мигрантов. Во всех странах, имеющих успешный опыт экспорта трудовых ресурсов, приняты действенные программы для защиты трудовых мигрантов, в первую очередь подразумевающие качественную предвыездную подготовку.

¹⁷ Андерсон К., Барбоне Л. Международный опыт в сфере защиты прав трудовых мигрантов и его применение в Кыргызстане

Программы разрабатываются, организовываются и реализуются широким кругом вовлеченных лиц, начиная от МОМ, имеющей обширный опыт в этой области, до государственных или частных (лицензированных) агентств занятости. Учебные планы этих программ охватывают такие сферы, как культура, базовое финансовое образование, языковые навыки и права трудящихся. Они также включают информацию о консульских услугах и контакты лиц, с кем можно связаться при возникновении чрезвычайной ситуации.

Ряд стран также применяет ориентированные на мигрантов учебные программы, направленные на привитие необходимых навыков мигрантам, участвующим в реализации определенных двусторонних соглашений.

Анализ имеющегося опыта показывает, что большинство стран приняло множество законов и правил для обеспечения прав мигрантов. Но, поскольку, совершаемые в отношении мигрантов злоупотребления по-прежнему являются проблемой, то, очевидно, что сосредоточение на работе с одним только законодательством, не может быть основной стратегией для отправляющих стран. Не менее важным, а порой наиболее эффективным элементом успешной миграционной политики, является выработка совместной стратегии в отношении трудовых мигрантов с принимающими странами, заключение между ними двусторонних соглашений.

Несомненно, важным, как для самих трудовых мигрантов, так и для стран их отправления, является вопрос, касающийся перевода пенсий и обеспечения доступа к медицинскому обслуживанию для мигрантов. Перевод пенсии означает предоставление возможности для трудового мигранта сохранять, пользоваться и передавать полученные права на социальное обеспечение независимо от страны проживания. Перевод может быть полным, частичным или же вообще, такая возможность может не предоставляться. Перевод применяется, как правило, в случае, когда мигранты имеют полный правовой статус, таким образом, довольно большая группа трудовых мигрантов не имеет права пользоваться такой возможностью.

Перевод медицинского обеспечения встречается реже, чем перевод пенсий. Исключение составляют двусторонние соглашения между Турцией и некоторыми странами ЕС, а также соглашения между Марокко и Германией. В большинстве других случаев, медицинское обслуживание вне страны происхождения регулируется национальным законодательством.

Значительную роль в жизни трудовых мигрантов за рубежом могут играть диаспоры (устоявшиеся общины мигрантов в стране пребывания, сохраняющие связи со страной происхождения). Диаспоры обеспечивают общественные связи и предоставляют информацию для потенциальных мигрантов. Диаспоры также могут явиться активным инструментом для привлечения инвестиций и распространения знаний.

Диаспоры имеют естественную тенденцию устанавливать экономические, социальные и политические отношения со странами происхождения. Международный опыт показывает, что наиболее важным компонентом для установления экономически плодотворных отношений с диаспорой является наличие благоприятной бизнес среды, - члены диаспоры, желающие инвестировать на родине, ничем не отличаются от граждан, живущих в стране происхождения, так как их требования касаются защиты в соответствии с законом и не дискриминации¹⁸.

Для привлечения в страну квалифицированных кадров, новых технологий и ресурсов, очень ценным представляется изучение международного опыта по студенческой миграции, как из страны, так и в страну.

Беженцы

¹⁸ Андерсон К., Барбоне Л. Международный опыт в сфере защиты прав трудовых мигрантов и его применение в Кыргызстане

Так как беженцы являются особой категорией мигрантов, то государственная политика в их отношении регулируется, помимо Конституции Кыргызской Республики и общепризнанных норм международного права, таких как Женевская Конвенция ООН о статусе беженцев, Законом КР «О беженцах» и Положением о работе с беженцами в Кыргызской Республике, утвержденным Постановлением Правительства КР от 4.04.2003г. № 188.

Кыргызская Республика предоставляет всем беженцам равное правовое положение без какого-либо различия по признакам пола, расы, языка, этнической принадлежности, вероисповедания, возрастного ограничения, политических или иных убеждений, образования, страны происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств. Чаще всего статус беженцев в Кыргызстане получают граждане Афганистана. Среди них есть и несовершеннолетние дети. При этом необходимо отметить, что к Кыргызстану за предоставлением статуса беженца до сих пор обращались граждане только тех стран, где идут военные действия. А за статусом политического беженца не обращался еще никто¹⁹.

Численность беженцев на территории Кыргызской Республики по состоянию на 1 ноября 2014 года составляет 165 человек. Из них 116 человек составляют беженцы из Афганистана, и 49 человек – беженцы из других стран. Число лиц, ищущих убежище в Кыргызской Республике, составляет 234 человека.

Численность беженцев за 2009-2013гг.²⁰

	2009		2010		2011		2012		2013	
	Всего	в т.ч. женщин								
Число беженцев на начало отчетного периода	247	102	238	101	205	83	175	77	137	68
Зарегистрировано граждан, обратившихся с заявлениями о регистрации статуса «беженца» с начала отчетного периода	111	46	276	103	160	80	126	47	216	130
из них:										
признаны беженцами	-	-	5	1	3	1	-	-	12	6
Снято беженцев с учета в течение отчетного периода	9	1	38	19	33	7	38	9	12	4
Число беженцев на конец отчетного периода	238	101	200	83	175	77	137	68	137	70

Кайрылманы

Также как и в отношении беженцев, государственная политика в области иммиграции этнических кыргызов регулируется Конституцией КР, а также отдельным Законом Кыргызской Республики «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину». Данный Закон определяет правовые, экономические и социальные основы иммиграционных процессов, а также создание для кайрылманов необходимых условий жизни на новом месте.

В настоящее время за границей проживает более 900 тысяч этнических кыргызов. В России их количество составило 400 тысяч человек, в Узбекистане – 385 тысяч, в Китае – 189 тысяч, в Таджикистане – 56 тысяч, в Афганистане – около 2 тысяч, в Турции – 3 тысячи человек. В странах Западной Европы и Америки определить численность соотечественников очень затруднительно.

¹⁹ <http://novosti.kg/2014/07/uvelichilos-chislo-bezhentsev-pribyvayushhih-v-kyrgyzstan-iz-sirii-i-ukrainy/>

²⁰ Согласно данным, предоставленным Национальным статистическим комитетом КР

Государство создает льготные условия для переселения этнических кыргызов в Кыргызскую Республику и обеспечивает кайрылманам:

- выделение квоты для поступления в среднеспециальные и высшие учебные заведения Кыргызской Республики в количестве, определяемом Правительством КР;
- предоставление нуждающимся мест в школах и дошкольных учреждениях;
- создание условий для обучения государственного и официального языков;
- оказание помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и в освоении новой профессии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- выплату пенсий и пособий в соответствии с законодательством КР, а также международными договорами, вступившими в установленном законом порядке в силу, участником которых является Кыргызская Республика;
- получение медицинской помощи в соответствии с ежегодно принимаемой Программой государственных гарантий обеспечения медико-санитарной помощью граждан Кыргызской Республики;
- выделение земельного участка в безвозмездное срочное пользование с последующей передачей в собственность при получении гражданства КР на предоставленной территории вселения для строительства жилого дома;
- перемещение через таможенную границу товаров, предназначенных для личного пользования, а не для производственной, предпринимательской или иной коммерческой деятельности, без взимания таможенных пошлин, сборов и налогов.

По данным комиссии по гражданству с 1995 по 2013 года гражданство КР приняли более 40 тысяч этнических кыргызов²¹.

За период с ноября 2010 года по январь 2014 года статус кайрылмана получили 6820 этнических кыргызов. Из них по областям:

Джалал-Абадская область	Баткенская область	Ошская область и г.Ош	Чуйская область и г.Бишкек	Таласская область	Иссык-Кульская область	Нарынская область	Итого
3669	1534	873	741	2	1	0	6820

Кроме того, по республике с января по октябрь месяцы 2014 года было выдано 1731 удостоверение кайрылмана. За указанный период оказаны консультации 5663 этническим кыргызам, и выдано 2845 справок для открытия первичной визы и продления сроков визы.

Трудности в вопросах трудоустройства кайрылманов связаны во многом с тем, что они, в основном не имеют профессии и квалификации. Кроме того, им необходимо получить разрешение на осуществление трудовой и профессиональной деятельности. Предоставление услуг по трудоустройству кайрылманов в настоящее время производится на общих основаниях.

Следует отметить, что по инициативе Министерства труда, миграции и молодежи КР был разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». В данном Законопроекте содержится норма, позволяющая кайрылманам осуществлять трудовую деятельность на территории Кыргызской Республики без получения разрешительных документов.

В настоящее время, законопроект проходит процедуры необходимые для внесения во второе чтение Жогорку Кенеша КР.

²¹http://www.knews.kg/society/44816_za_3_goda_status_kayrylmana_poluchili_bole_6_tyis_etniicheskikh_kyrgyzizov/

Результатами работы МТММ КР области иммиграции этнических кыргызов и их поддержки за рубежом являются:

- проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», предусматривающий внесение изменений и дополнений в Законы Кыргызской Республики «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину», «О внешней миграции» и «О внешней трудовой миграции»;
- проект Государственной программы «Кайрылман» по расселению и обустройству этнических кыргызов, возвращающихся на историческую родину, на 2015-2018 годы, который готовится для внесения на согласование с министерствами и ведомствами КР;
- проект Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Исламской Республики Афганистан «Об оказании гуманитарной помощи, создании благоприятных жизненных условий этническим кыргызам, проживающим на Малом и Большом афганском Памире Исламской Республики Афганистан», который на сегодняшний день проходит процедуру согласования с афганской стороной;
- проект распоряжения Правительства КР «О создании Межведомственного Совета по решению проблем этнических кыргызов, проживающих на территории Кыргызской Республики и находящихся за рубежом», который готовится для повторного прохождения процедуры согласования с министерствами и ведомствами КР;
- принятое 17 ноября 2014 года распоряжение Правительства КР об оказании гуманитарной помощи этническим кыргызам, проживающим на Малом и Большом Афганском Памире Исламской Республики Афганистан, №507-р. В соответствии с данным распоряжением Министерством труда, миграции и молодежи КР осуществлена отправка и доставка 60 тонн гуманитарного груза, состоящего из продуктов питания, лекарств и вещей первой необходимости этническим кыргызам, проживающим на Малом и Большом афганском Памире Исламской Республики Афганистан.

III. ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Основные проблемы

С экономической и демографической точек миграция представляет собой проблему, так как это не что иное, как утечка человеческих ресурсов, в первую очередь, находящихся в трудоспособном и репродуктивном возрасте. В то же время, трудовые мигранты содействуют экономическому росту страны, не только зарабатывая средства к существованию, но и отправляя денежные переводы родственникам, оставшимся на прежнем месте жительства, они способствуют развитию регионов, из которых приехали. Как уже упоминалось в данном докладе, в основании большинства проблем, возникающих у кыргызстанских трудовых мигрантов, лежит нарушение ими правил пребывания и трудоустройства на территории принимающей страны. Так, например, количество кыргызстанцев, которым, вследствие различных нарушений законодательства страны приема, запрещен въезд на территорию Российской Федерации ежегодно увеличивается. Попытки обойти запрет и вернуться в Россию, изменив свои установочные данные и получив

новые документы, также трактуется российским законодательством как уголовно наказуемое деяние.

Трудящиеся-мигранты, в особенности, находящиеся на нелегальном положении, среди которых особенно уязвимыми являются женщины и молодежь, больше других подвержены риску стать жертвой обмана при трудоустройстве.

Трудовые мигранты, возвращающиеся на родину, сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с необходимостью поддержания своего здоровья, адаптации к изменившимся условиям родной страны, решения вопросов нового трудоустройства и пенсионного обеспечения.

Вот основные проблемы, с которыми непосредственно сталкиваются наши сограждане при трудоустройстве за рубежом, и проистекают они из системных проблем, существующих в вопросах управления, законодательства и межгосударственного сотрудничества, перечисленных ниже.

Содержание и масштаб проблем таковы, что Правительству Кыргызской Республики необходимо предпринимать серьезные меры для их решения.

Управление

- Вопросы миграции за последние годы переходили от одного ведомства к другому и обратно, соответственно и занимались ими несколько ведомств в недостаточном объеме;
- Уровень безработицы в стране все еще остается очень высоким, что вкупе с низким уровнем заработной платы и недостаточным количеством новых рабочих мест, обуславливает высокий уровень числа трудовых мигрантов среди населения Кыргызстана;
- Не сформированы эффективные государственные механизмы управления миграцией, не разработана общенациональная стратегия управления трудовыми ресурсами, разработка которой планируется в ближайшем будущем. При создании государственных стратегических документов в сфере развития, необходимо включать в них разделы по миграции.
- Необходимо периодически проводить анализ ситуации на внутреннем и внешнем рынках труда, изучать и прогнозировать спрос на трудовые ресурсы в разрезе необходимых специальностей;
- Миграционные данные, предоставляемые различными ведомствами, зачастую носят разрозненный и противоречивый характер. Система сбора и обмена миграционными данными и другой информацией нуждается в усовершенствовании;
- В КР подавляющее большинство трудовых мигрантов трудоустраиваются, как на внутреннем, так и на внешнем рынках труда с малой долей участия государства;
- Начата работа по развитию системы государственно-частного партнерства в миграционной сфере;

Законодательная база

- Процесс трудовой миграции необходимо не контролировать, а управлять, используя передовой зарубежный опыт;
- Знание языка стран приема трудовыми мигрантами из Кыргызстана, в частности русского языка, до сих пор являлось преимуществом по сравнению с мигрантами из Узбекистана и Таджикистана при трудоустройстве в Российской Федерации. Однако, ухудшение

ситуации со знанием официального языка в КР, особенно в регионах, нивелирует предпочтения работодателей при найме работников из Центральной Азии;

- Все большая феминизация миграции, ставит Кыргызстан перед необходимостью учета в законодательстве подхода, ориентированного на равенство возможностей и равенство результата, как для мигрантов-мужчин, так и женщин;
- Вне сферы государственного и общественного внимания остаются проблемы членов семей трудовых мигрантов, в особенности, детей. Многие из них не имеют возможности стабильно учиться, получать достаточную медицинскую помощь, лишены нормальных условий проживания, ценностей воспитания в семье;

Межгосударственное сотрудничество

- Пока еще не решенными остаются проблемы трудовых мигрантов в области медицинского страхования;
- Не со всеми странами приема кыргызстанских трудовых мигрантов есть межправительственные соглашения, определяющие согласованные механизмы организованного набора и трудоустройства;

Основания для изменений в сфере регулирования миграционных процессов

В качестве положительных сторон и оснований для изменений в сфере регулирования миграционных процессов в Кыргызской Республике можно отметить:

- Законодательство Кыргызской Республики гарантирует обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина, которые применимы в отношении трудовых мигрантов. Они соответствуют международным стандартам и обязательствам в области защиты прав трудовых мигрантов;
- Кыргызская Республика является участником ключевых международных актов в сфере трудовой миграции, которые вступили в силу в установленном законом порядке;
- Международные договоры, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы КР. При этом нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других договоров, участником которых является КР;
- В стране создана законодательная база. Вопросы миграции регулируются разными законами. Вопросы внешней миграции – Закон «О внешней миграции». Вопросы внутренней миграции – Закон «О внутренней миграции». Специальным законом в сфере внешней трудовой миграции является Закон «О внешней трудовой миграции». Помимо законов вопросы внешней трудовой миграции регулируются также подзаконными нормативными актами;

Необходимые меры для улучшения ситуации в миграционной сфере

1. Для сокращения вымывания трудовых ресурсов, в первую очередь квалифицированных, и повышения привлекательности внутреннего рынка труда необходимо создание условий для обеспечения достойного труда, а также реформирование системы оплаты труда.
2. Обеспечение всестороннего и доступного информирования населения о существующих возможностях трудоустройства в странах назначения и на внутреннем рынке труда, об

имеющихся вакансиях, квалификационных требованиях, правах и обязанностях трудовых мигрантов.

3. Развитие системы предвыездной подготовки трудовых мигрантов за счет государственных ресурсов через систему госзаказа.
4. Развитие государственно-частного партнерства. Обеспечение методической, информационной, правовой поддержки деятельности частных агентств занятости, контроля выполнения ими требований законодательства в части перемещения, трудоустройства граждан и защиты их прав.
5. Развитие системы анализа и прогнозирования потребностей в трудовых ресурсах, в разрезе специальностей, на внешнем и внутреннем рынках труда.
6. В целях упорядочения законодательства регулирующего вопросы миграционной сферы необходима разработка Миграционного Кодекса Кыргызской Республики.
7. Документы по разработке общенациональной стратегии управления человеческими ресурсами должны быть гибкими для внесения в них изменения и дополнения по необходимости.
8. Расширение географии и возможностей трудоустройства за рубежом Государственное содействие в соблюдении прав мигрантов.
9. Для более полного учета безработных необходимо использовать потенциал местных властей. Одним из главных критериев оценки результатов работы местных органов управления может стать создание новых рабочих мест.
10. Ориентирование системы профессиональной подготовки на спрос, существующий на внешнем и внутреннем рынках труда.
11. Внедрение механизма добровольного медицинского страхования мигрантов до отъезда в страну назначения.
12. Разработка и внедрение механизмов информирования о недобросовестных работодателях в странах назначения (черные списки работодателей), с использованием сайта Министерства труда, миграции и молодежи и других информационных ресурсов.
13. Реализация совместно с неправительственными организациями, ассоциациями трудовых мигрантов, профессиональными союзами программы по работе с соотечественниками за рубежом, используя потенциал диаспор, вовлекая их в решение проблем инфраструктуры, семейных проблем трудовых мигрантов.
14. Продвижение вопроса взаимного признания между Кыргызстаном, Россией и Казахстаном медицинского заключения о состоянии здоровья трудящегося-мигранта, а также регламентация обязательного медицинского страхования членов семей трудовых мигрантов и нелегальных трудовых мигрантов.
15. Органам МСУ создать базы данных по возвращающимся мигрантам (профессия, семья, дети, планы на будущее для себя и для семьи, желание инвестировать, проблемы, с которыми они столкнулись, информация об их работе в стране назначения и о приобретенной квалификации).
16. Выработка специальных мер по работе с особыми категориями мигрантов: жертвами торговли людьми, людьми, получившими инвалидность во время работы за рубежом, возвратившимися с приобретенной социальной болезнью (ВИЧ, ИППП, туберкулез), депортированными за правонарушения и нарушения миграционной политики. К особым категориям следует относить также мигрантов с двойным гражданством, квалифицированных кыргызских специалистов, работающих за рубежом.
17. Согласование со странами назначения, вопросов внедрения системы сертификации навыков, полученных трудовыми мигрантами в странах выезда.

18. Разработка механизмов, обеспечивающих поддержку реинтеграции в местный рынок труда для возвращающихся мигрантов, в первую очередь - особых категорий, например:
 - консультирование по вопросам занятости и предоставление услуг по трудоустройству;
 - предоставление грантов и кредитов с малым риском в поддержку деловых инициатив;
 - доступ к дополнительному профессиональному обучению и продолжению образования;
 - помощь в решении социальных и иных проблем.
19. Внедрение Единой системы учета внешней миграции (ЕСУВМ), созданной в целях совершенствования регулирования процессов внешней миграции, разработки мер по вопросам въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства, их перемещения по территории Кыргызской Республики. Целью создания ЕСУВМ является также автоматизация межведомственного обмена, направленного на усиление борьбы с терроризмом, транснациональной преступностью, незаконной миграцией и иными вызовами и угрозами национальной безопасности Кыргызской Республики. Согласно распоряжению Правительства КР №51-р от 21.02.2014 года, органом, координирующим процесс внедрения и эксплуатации ЕСУВМ, определен ГКНБ КР.
20. Необходимо определить параметры, удовлетворяющие запросам потребителей статистических данных в сфере миграции.
21. Законодательство по всем ключевым направлениям миграционной политики должно учитывать интересы, как мужчин, так и женщин трудовых мигрантов, членов семей трудовых мигрантов. В этих целях необходима разработка предложений по изменениям и дополнениям в Закон следующего характера:
 - создание гендерно-чувствительной системы предвыездной подготовки трудящихся-мигрантов, используя различные формы информационно-правовых и ресурсных центров по защите прав и повышению правовой информированности, языковой подготовки и культурной адаптации трудящихся-мигрантов;
 - создание системы профессиональной подготовки и переобучения с учетом потребностей рынка труда стран трудоустройства, и гендерного фактора, стимулируя участие частного сектора, работодателей и образовательных учреждений;
 - создание гибкой системы медицинского страхования трудящихся-мигрантов и членов их семей с использованием различных видов, включая добровольное страхование граждан, возможность выплаты взносов после возвращения из миграции и др.;
 - разработка и реализация программ по социальной и профессиональной реинтеграции возвратившихся мигрантов, по активизации участия трудящихся мигрантов и членов их семей в социально-экономическом развитии страны.

Реализация этих и других мер требует более глубокой координации усилий государственных органов управления, органов местного самоуправления и организаций гражданского общества. Представляется целесообразным принять решение на уровне Правительства КР о создании Межведомственной комиссии по развитию миграционной политики, секретариатом которой должно стать МТММ КР.

Ожидания от деятельности международных организаций и организаций гражданского общества

1. Поддержка усилий государства и институтов гражданского общества по координации работы в решении проблем миграционной сферы.
2. Содействие в расширении возможностей для широкого информирования общества об усилиях государства и институтов гражданского общества в сфере миграции.
3. Содействие в освоении лучших практик из отечественного и международного опыта по решению проблем и использования возможностей трудовыми мигрантами и членами их семей.
4. Содействие в разработке системы позволяющей перевести как можно большее число трудовых мигрантов в регулируемую сферу.
5. Содействие в разработке и внедрении упрощенных программ обучения для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных и приграничных районах.
6. Содействие расширению сети центров поддержки мигрантов, в том числе на основе государственно – частного партнерства.
7. Активное вовлечение самих трудовых мигрантов в организации/проекты/фонды по оказанию помощи трудовым мигрантам.
8. Расширение сети центров поддержки мигрантов, в том числе через партнерские организации в странах приема мигрантов из Кыргызстана.
9. Выработка рекомендаций для государственных органов, групп гражданского общества и доноров по решению проблем трудовых мигрантов и членов их семей для включения их в пакеты предлагаемых мер государственной политики.
10. Проведение эдвокаси-кампаний по продвижению прав трудящихся мигрантов и членов их семей в процессе принятия решений.
11. Лоббирование учета мнений и предложений мигрантов и членов их семей в процессе выработки миграционной политики.
12. В случае неготовности государственных органов к разработке стратегических документов миграционной политики запуск процесса создания альтернативного документа, включающего видение гражданским обществом проблем, приоритетов и мер по решению вопросов, возникающих в миграционной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Всеобщая декларация прав человека (10.12.1948г.);
2. Международная конвенция «О защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей» (18.12.1990г.);
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (16.12.1966г.);
4. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов;
5. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека;
6. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов;
7. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ;
8. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов;
9. Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей;
10. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом 27.06.2010г.;
11. Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13.01.2006г.;
12. Закон КР «О внешней миграции» от 17.07.2000г.;
13. Закон КР «О внутренней миграции» от 30.07.2002г.;
14. Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14.12.1993г.;
15. Федеральный Закон №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
16. Федеральный Закон №185-ФЗ «О внесении изменений в Ст.13-1 Федерального Закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и Ст.27-2 Закона Российской Федерации “Об образовании”»;
17. Программа содействия занятости населения и регулирования внешней трудовой миграции до 2020г. Утверждена постановлением Правительства КР от 6 сентября 2013 года N 485.
18. Labour migration // in International migration policies. UN Dep. of econ. and social affairs. Population division. UN, New York, 1998. P. 87-172;
19. *Conference: Alliance against trafficking in persons. Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude OSCE, Vienna, 17-18 June 2010;*
20. Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Братислава, ПРООН, 2007г.;
21. Стандарты экспертизы законодательства. Руководство по применению. Бишкек, ЖК, Европейский союз, ПРООН, 2007г.;
22. Гендерные аспекты доступа к социальным услугам внутренних мигрантов Кыргызстана, 2009г., АСТ, БДИПЧ ОБСЕ;
23. Анализ рынка труда с фокусом на женское предпринимательство, 2010г., ПРООН;
24. Общая рекомендация №26 по вопросу о трудящихся женщинах-мигрантах Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин;
25. Мукомель В. И. «Мигранты на рынке труда: профили, мобильность, незаконная и неформальная занятость//Трудовая миграция: тенденции, политика, статистика». Материалы чтений памяти Е. Тюрюкановой. М., 2012г.
26. Варшавер Е.А., Рочева А.Л., Кочкин Е.В., Кулдина Е.С. «Киргизские мигранты в Москве: результаты количественного исследования интеграционных траекторий». ЦИМЭ РАНХиГС, 2014.
27. Андерсон К., Барбоне Л. Международный опыт в сфере защиты прав трудовых мигрантов и его применение в Кыргызстане;
28. Полетаев Д. Наилучшие практики помощи трудовым мигрантам из Кыргызстана в России;
29. Тюрюканова Е. Международная конференция «Гендерные подходы миграционной политики: извлеченные уроки и рекомендации», 21-22 апреля 2011г.
30. Анализ законодательств Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Российской Федерации и Республики Казахстан в сфере трудовой миграции и рекомендации по их усовершенствованию. Бишкек. 2013г.
31. Материалы Международной конференции «Передовой опыт в области защиты прав трудовых мигрантов и перспективы его применения в Кыргызстане». Бишкек. 2013г.
32. Чудиновских О. Отчет «Статистика трудовой миграции в странах сети МИРПАЛ». 2011г.
33. Факторы для определения политики. Региональное издание Центральной Азии. №8, июнь, 2013.
34. Зайончковская Ж. Презентация. Бишкек. 2014.