



Государственная
служба по миграции
при Правительстве КР



ЕДИНЫЙ ДОКЛАД ПО МИГРАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ, РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ, РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ





Государственная служба
миграции при Правительстве КР



ЕДИНЫЙ ДОКЛАД ПО МИГРАЦИИ

В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ, РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ, РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Данный материал опубликован при финансовой поддержке Caritas France в рамках проекта «Содействие защищенности прав мигрантов через усиление партнерства в Кыргызстане, Армении и России» и FSDS в рамках проекта «Центральная Азия в движении. Фаза 2». Содержание публикации является предметом ответственности указанных авторов и не отражает точку зрения Caritas France и FSDS.

Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации подготовлен международной группой экспертов в партнерстве с Партнерской-Гражданской Платформой «Центральная Азия в Движении» при финансовой поддержке Caritas France и Общественного фонда «FSDS» (Fair & Sustainable Development Solutions). В данном Докладе освещена ситуация в сфере миграции в четырех странах, ключевые проблемы и возможные пути их решения.

Доклад подготовлен в связи с тем, что, несмотря на имеющиеся в каждой из четырех стран статистические данные, публикуемые материалы исследований и обзоры по вопросам миграции, представляющаяся информация зачастую бывает разрозненной и не в полной мере отражает все существующие в этой сфере проблемы.

Задачами при подготовке настоящего Доклада являлись:

- обзор ситуации и статистических данных в четырех странах;
- выделение существующих проблем и выработка мер для их преодоления.

При подготовке доклада использовались как информация и статистика официальных органов каждой из стран, участвовавших в подготовке Единого доклада, так и результаты независимых исследований, проведенных различными структурами, альтернативные статистические данные и материалы общественных дискуссий.

Текст Доклада согласован с представителями групп интересов в каждой из стран, включая государственные органы, неправительственные организации и экспертов в сфере миграции, и доработан с учетом высказанных замечаний и предложений.

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

Состав группы экспертов, готовивших текст доклада:

Абдуллоева Нодира Шарифжоновна – координатор программы по трудовой миграции Общественной организации "Центр по правам человека", Республика Таджикистан;

Багдасарян Милена Владимировна - социолог, кандидат философских наук, Республика Армения;

Коак Александр Николаевич - директор программ Центра общественных технологий, Кыргызская Республика;

Якимов Андрей Николаевич – антрополог, юрист, эксперт Партнерской Гражданской Платформы "Центральная Азия в движении" по миграционному праву и по работе с трудовыми мигрантами, Российская Федерация.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ЧАСТО ВСТРЕЧАЮЩИЕСЯ СОКРАЩЕНИЯ	6
ГЛОССАРИЙ	7
ВВЕДЕНИЕ	11
КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА	14
I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	14
Законодательная база	15
Государственное регулирование миграционных процессов	16
Международные организации и организации гражданского общества.....	17
Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции	18
II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	20
Общая ситуация.....	20
Внутренняя миграция	23
Внешние мигранты из Кыргызской Республики	24
Внешние мигранты в Кыргызской Республике	29
Кайрылманы.....	31
Беженцы.....	33
III. ПРОБЛЕМЫ	34
IV. ВЫВОДЫ	36
V. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	37
РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ	40
I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	40
Законодательная база	42
Соответствие законодательства Республики Армения международным стандартам и обязательствам в области защиты прав трудовых мигрантов...	43
Государственное регулирование миграционных процессов	45
Международные организации и организации гражданского общества.....	47
Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции	48
II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ	50
Внутренняя миграция	50
Внешние мигранты из Республики Армения	52
Внешние мигранты в Республике Армения.....	62
Беженцы.....	63
Репатрианты.....	64
III. ПРОБЛЕМЫ	64
IV. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	66

РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН	69
I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	69
Законодательная база	70
Государственное регулирование миграционных процессов	76
Международные организации и организации гражданского общества.....	77
Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции	79
II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН	81
Внутренняя миграция	81
Трудовая миграция из Таджикистана	83
Беженцы.....	86
III. ПРОБЛЕМЫ	88
IV. ВЫВОДЫ	92
V. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	94
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	96
I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	96
Законодательная база	96
Государственное регулирование миграционных процессов	100
Международные организации и организации гражданского общества.....	102
Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции	104
II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	106
Общая ситуация.....	106
Внутренняя миграция	107
Внешние мигранты в Российской Федерации	107
Беженцы.....	109
Репатрианты.....	110
Внешние мигранты из Российской Федерации.....	110
III. ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РФ	111
IV. ВЫВОДЫ	113
V. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ	114
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	118
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	120

ЧАСТО ВСТРЕЧАЮЩИЕСЯ СОКРАЩЕНИЯ

ВВП	– Внутренний валовой продукт;
ГКНБ	– Государственный комитет национальной безопасности;
Гл.	– Глава;
ГМС	– Государственная миграционная служба;
ГРС	– Государственная регистрационная служба;
ГСМ	– Государственная служба миграции;
ЕАЭС	– Евразийский экономический союз;
ЕЭК	– Евразийская экономическая комиссия;
ЕЭП	– Единое Экономическое Пространство;
ЕС	– Европейский Союз;
ЖК КР	– Жогорку Кенеш Кыргызской Республики;
ЗАО	– Закрытое акционерное общество;
ИРС	– Иностранная рабочая сила;
КоАО	– Кодекс об административной ответственности;
КоАП	– Кодекс об административных правонарушениях;
КР	– Кыргызская Республика;
МВД	– Министерство внутренних дел;
МДС	– Международный деловой совет;
МИД	– Министерство иностранных дел;
МНГ	– Мигранты, находящиеся за границей
МОМ	– Международная Организация по Миграции;
МОТ	– Международная Организация Труда;
МТУР	– Министерство территориального устройства и развития;
НПА	– Нормативно-правовой акт;
НПО	– Неправительственная организация;
НСС	– Национальная статистическая служба;
ОАО	– Открытое акционерное общество;
ОМСУ	– Органы местного самоуправления;
ООН	– Организация Объединенных Наций;
ОсОО	– Общество с ограниченной ответственностью;
п.	– Пункт;
РА	– Республика Армения;
РК	– Республика Казахстан;
РТ	– Республика Таджикистан;
РФ	– Российская Федерация;
СНГ	– Содружество Независимых Государств;
Ст.	– Статья;
ТК	– Трудовой кодекс;
УВКБ ООН	– Управление Верховного Комиссара по делам беженцев ООН;
ФМС	– Федеральная миграционная служба;
ЦА	– Центральная Азия;
ЧАЗ	– Частное агентство занятости;

ГЛОССАРИЙ

Алматинский Процесс - это региональный консультативный процесс по защите беженцев и международной миграции в, из и внутри региона Центральной Азии. Алматинский Процесс направлен на решение многочисленных задач, обусловленных сложной динамикой миграции и на улучшение регионального сотрудничества и координации по смешанной миграции

Беженец (Из Википедии) - лицо, покинувшее страну, в которой они постоянно проживали, в силу чрезвычайных обстоятельств.

Безгражданство (апатризм, апюлидизм) - правовое положение лица, при котором оно не имеет никакого гражданства.

Визовый режим - условия (правила) получения визы и особый порядок пересечения государственной границы, установленный государством, как в одностороннем порядке, так и на основании договоренностей между государствами. Существуют различные типы визовых режимов: общий, дипломатический, частный, транзитный.

Внешняя миграция - перемещение физических лиц на территорию государства или за пределы этого государства.

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 ежемесячно).

Внутренняя миграция - перемещение граждан по различным причинам в пределах своего государства в целях постоянного или временного изменения места жительства.

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

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 трудоустройства (устройства по найму) - государство, в котором трудящийся-мигрант занимается трудовой 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.

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.

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.

Дискреционные полномочия - совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющих возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения, либо предоставляющих возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких, предусмотренных ведомственным актом, вариантов управленческих решений.

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 2014 г. (вступит в силу с 1 января 2015 года). В состав союза входят Россия, Казахстан, Беларусь и Армения. До конца 2014 года к ЕАЭС планирует присоединиться Кыргызстан.

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.

Конвенция о статусе беженцев - конвенция, принятая 28 июля 1951 года в Женеве конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 года. Вступила в силу 22 апреля 1954 года.

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.

Миграционная политика - комплекс законодательных, организационных, экономических мер, направленных на регулирование перемещений внутри страны, а также въезда в страну и выезда из страны населения, и рабочей силы.

Место жительства - место, где человек (гражданин) постоянно или преимущественно проживает.

Место пребывания - место, где гражданин проживает временно, не являющееся местом жительства

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 - перемещение физических лиц по различным причинам из государства в государство, а также в пределах территории одного государства в целях постоянного или временного изменения места жительства.

Нелегальная миграция - миграция с нарушением миграционного законодательства страны.

Неурегулированный (нерегулируемый, недокументированный) мигрант - лицо, не имеющее урегулированный статус и занимающееся деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

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

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

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.

Реадмиссия (англ. to readmit — принимать назад) - согласие государства на приём обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства.

Регистрация (прописка) - постановка граждан на учёт в органах государственного управления по месту жительства.

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.

Социальный капитал - понятие в социологии, экономике и политологии, служащее для представления социальных связей и социальных сетей, рассматриваемых как ресурсы, используемые для достижения экономических, политических, социальных и других целей. Кроме этого, существует множество сходных определений и понятий (например, культурный капитал, гражданский капитал), которые объединяет общая идея о необходимости учета характеристик социума, в части взаимоотношений между людьми, при определении основных факторов, определяющих эффективность действий по достижению общественно значимых целей.

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, траффинг - 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.

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 в браке с трудящимся-мигрантом, а также находящиеся на его иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с законодательством государства трудоустройства.

ВВЕДЕНИЕ

Международная миграция является неотъемлемой частью современной мировой экономики. В миграционные процессы, в настоящее время, вовлечены огромные массы людей и практически все страны мира. Миграция затрагивает интересы очень широких слоев населения, представляющих абсолютно все профессии. В основании международных миграций лежат два вида причин: политические и экономические. Характерной особенностью миграций по политическим мотивам является их нерегулярность. Необходимо отметить, что политически вызванные миграции, хотя и вызываются причинами внеэкономического порядка, ведут к перераспределению трудовых ресурсов между странами, что оказывает влияние на развитие экономики как стран эмиграции, так и стран иммиграции.

По своим масштабам миграции по политическим причинам не идут ни в какое сравнение с миграциями, вызванными причинами экономическими. Последние носят более или менее постоянный характер и вовлекают в себя огромное количество населения планеты¹.

Тема миграции и мигрантов во многих странах, особенно в тех, где иммиграционные потоки преобладают над эмиграционными, сильно политизирована, а как объект исследования миграция достаточно сложна. Вследствие этого, во многих обсуждениях, выступлениях и высказываниях, связанных с миграцией, факты подменяются идеологической позицией, диктуемой политической конъюнктурой. Недостаток в публичном пространстве реальных фактов о миграции, основанных на беспристрастном анализе, не содействует эффективному развитию общественной дискуссии по этому вопросу, как внутри стран, так и на межгосударственном уровне.

Данный доклад является первой попыткой объединить информацию о ситуации в миграционной сфере нескольких государств. Ранее, в 2014 и 2015 годах, уже публиковался Единый доклад о миграционной ситуации в Кыргызской Республике, подготовленный по той же структуре. Эти публикации, по многим отзывам, оказались удачными. Нынешний документ содержит описание миграционной ситуации в каждой из четырех стран: Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации, с которой сталкиваются граждане внутри страны и на основных внешних рынках труда, а также роль государства и других акторов, действующих в этой сфере.

Три из четырех представленных в Докладе стран (Кыргызстан, Армения и Россия) являются членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Евразийский экономический союз - международное интеграционное экономическое объединение, договор о создании которого был подписан 29 мая 2014 года и вступил в силу 1 января 2015 года. В состав союза входят Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь, Кыргызская Республика и Республика Армения. ЕАЭС создан на базе Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) для укрепления экономик стран-участниц и «сближения друг с другом», для модернизации и повышения конкурентоспособности стран-участниц на мировом рынке. В рамках ЕАЭС обеспечивается режим свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также координация управления экономикой и социальной политикой.

¹ http://geolike.ru/page/gl_4414.htm

Миграционные процессы в Евразийском экономическом союзе регулируются новой категорией международного права – правом ЕАЭС, что отражает международно-правовую природу данного межгосударственного объединения. ЕАЭС не просто наделяется самостоятельными, независимыми от государств-членов, международными правами и обязанностями, позволяющими ему самостоятельно вступать в международные правоотношения с другими субъектами международного права от своего собственного имени. За Союзом закреплена правотворческая компетенция, способная создавать интеграционные международно-правовые нормы, формирующие новый интеграционный правопорядок в его рамках. Основу права ЕАЭС в сфере миграции составляют:

- Раздел 26 «Трудовая миграция» Договора о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014 г.);
- Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе);
- Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств (подписано в г. Санкт-Петербург 19.11.2010 г.);
- Акты Евразийской экономической комиссии.

Общие принципы регулирования вопросов трудовой миграции на пространстве стран-участниц ЕАЭС определяет раздел 26 Договора о Евразийском экономическом союзе «Трудовая миграция». Раздел состоит из 3 статей – Ст. 96, 97 и 98.

Статья 96 определяет порядок и формы сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции, а также вводит понятия «трудовая деятельность», «трудящийся государства-члена» и «член семьи» трудящегося-мигранта. Кроме того, в статье провозглашается сотрудничество государств-членов по оказанию содействия организованному набору. Согласно данному определению, трудящимся-мигрантом признается только официально трудоустроенный и документированный мигрант: таким образом, Ст.96 Договора о ЕАЭС отказывается недокументированным трудящимся-мигрантам в правосубъектности и слишком узко определяет понятие трудовой деятельности, признавая в качестве таковой только «законную» трудовую деятельность.

Статья 97 утверждает принцип свободного доступа к рынку труда в отношении трудящихся-мигрантов из стран – участниц ЕАЭС, а также предоставляет гарантии членам семей трудящихся-мигрантов на пребывание в РФ на основании трудового договора. Положения Ст.97 делают возможным многолетнее пребывание трудящегося-мигранта из государства-члена ЕАЭС и членов его семьи в РФ на основании только трудового договора при продлении миграционного учета.

Статья 98 устанавливает широкий перечень прав трудящихся стран ЕАЭС и членов их семей, которые, при их должной реализации, способны значительно улучшить положение трудящихся-мигрантов из государств-членов ЕАЭС в РФ и гарантировать равный с гражданами РФ доступ к социальным гарантиям и государственным услугам. Подобный подход к определению прав и обязанностей трудящихся-мигрантов заслуживает самой высокой оценки. Более того, важно отметить, что, помимо предоставляемых социально-экономических гарантий, Ст.98 гарантирует соблюдение важных гражданских прав мигранта (таких, как защиту собственности, право на беспрепятственный перевод денежных средств, право на получение информации от государства и работодателя) и утверждает эффективные механизмы защиты его трудовых и социальных прав.

Положения Ст.98 Договора о ЕАЭС полностью соответствуют как букве, так и духу положений *Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18.12.1990 г. (статьи 15, 25, 26, 27 п.1, 28, 30, 32, 33 п.1, 34)* и сформулированы в соответствии с самыми высокими международными стандартами защиты прав человека трудящихся-мигрантов.

Положения права ЕАЭС позволяют определить основные тенденции регулирования миграционных процессов на пространстве Евразийского союза:

- *содействие организованному набору*

Государства-члены ЕАЭС содействуют организованному набору согласно п.1 Ст.96 Договора о ЕАЭС, что является стимулом к развитию частных агентств занятости (ЧАЗ).

- *унификация социального и трудового законодательства*

Государства-члены ЕАЭС в рамках права Союза и системы международных соглашений постепенно унифицируют законодательство в социальной сфере. Так, готовится к рассмотрению проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза. Основной целью Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС является формирование пенсионных прав трудовых мигрантов на тех же условиях и в том же порядке, что и для граждан государства трудоустройства – вне зависимости от мест предыдущей работы и проживания. Работа над Договором о пенсионном обеспечении ведется длительное время и в 2017 году еще не завершена.

- *создание международных консультативных площадок*

согласно п.3 Ст.96 Договора о ЕАЭС государства – члены ЕАЭС осуществляют обмен информацией, нормативно-правовыми актами, опытом, а также организуют сотрудничество в рамках консультативных органов на пространстве ЕАЭС.

Таким образом, подписанные в рамках ЕАЭС документы в сфере миграции предусматривают упорядочение процедур трудоустройства, свободный доступ к общему рынку труда для граждан стран-членов союза, права трудящихся из стран ЕАЭС и членов их семей и устанавливают основные тенденции регулирования миграционных процессов на пространстве Евразийского союза.

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Миграция в Кыргызстане сегодня затрагивает судьбы более 3 миллионов человек и в обозримой перспективе останется значимым экономическим и социальным фактором. Каждое четвертое домохозяйство имеет как минимум одного трудового мигранта. По данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, стабильный миграционный отток сложился на уровне, примерно, 50 тысяч человек в год.

По экспертным оценкам трудовую деятельность за пределами республики осуществляют преимущественно молодые люди в возрасте 18-30 лет, их доля составляет около 48% от общего числа внешних мигрантов из Кыргызстана. Значительная часть наших соотечественников (свыше 95%), осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, работает на территории государств, входящих в состав Евразийского экономического союза.

За два последних года увеличилось число внешних трудовых мигрантов из Кыргызстана (по сравнению с 2015 годом), увеличились также получаемые ими доходы и, соответственно, увеличился объем финансовых поступлений в страну со стороны трудовых мигрантов. По данным Национального банка КР в 2016 году сумма денежных переводов в Кыргызстан составила 1,991 млрд. долларов США, а за 8 месяцев 2017 года трудящиеся-мигранты перевели в Кыргызстан 1,552 млрд. долларов США. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года объем поступлений увеличился на 20,3%. Кроме того, увеличивается число мигрантов из Кыргызстана на территории РФ, осуществляющих трудовую деятельность на основании трудовых договоров. По данным МВД РФ, на 1 июля 2017 года на территории России с гражданами Кыргызстана было заключено 110 677 трудовых договоров.

Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики, как уполномоченный орган в сфере миграции, продолжает вести планомерную работу со всеми категориями мигрантов.

В прошедшем и нынешнем годах был разработан и принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих миграционную сферу. ГСМ КР был разработан проект стратегического документа - Концепции государственной миграционной политики до 2030 года, который находится сейчас на стадии завершения.

Прошедший год не стал исключением ни в плане направленности внутренних миграционных потоков, ни в плане причин, побуждающих людей менять место своего пребывания. При этом остаются актуальными проблемы доступа к услугам, которые законодательно связаны с местом жительства гражданина, но не с местом пребывания. Однако они не становятся заградительным фактором при принятии решения о миграции. Внутренняя миграция порождает и ряд проблем, как на «отправляющих», так и на «принимающих» территориях.

Еще один аспект миграционной политики заключается в том, что иностранные граждане пересекали нашу границу в прошедшем году свыше 6 миллионов раз (3 062 566 заездов в Кыргызскую Республику и 3 337 441 выездов), что говорит о значительных масштабах внешней миграции.

При этом, трудовая иммиграция имеет значительно меньшие масштабы. В страну за 8 месяцев 2017 года в соответствии с установленными квотами привлечено 12 518 иностранных специалистов, при квоте в 14 490 человек.

Основная задача Правительства в области гуманитарной миграции – это строгое соблюдение принятых на себя обязательств, в том числе международных. Численность беженцев на территории Кыргызской Республики по состоянию на конец года составляет 172 чел. Число лиц, ищущих убежище, зарегистрированных в ГСМ КР, на 1 октября 2017 года составило 98 чел.

На сегодняшний день количество этнических кыргызов, вернувшихся на историческую родину превысило 39 тысяч человек.

В целом усилия государственных органов, гражданских организаций дают определенный и ощутимый результат даже во временных рамках одного года. Нацеленность на системный и целевой подходы в решении миграционных проблем позволяет прогнозировать значительное смягчение этих проблем в ближайшие годы.

Законодательная база

Во исполнение Ст.2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон «О беженцах»» от 20 июля 2016 года №125, 27 октября 2017 года принято Постановление Правительства КР «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики», №705. Изменения касаются терминологии по членам семей беженцев. Если раньше в число членов семей входили *“и другие лица, сопровождающие”*, то сейчас используется понятие *“родственники”*, соответственно, в нормативные подзаконные акты внесены уточняющие поправки, в том числе по наименованиям уполномоченных государственных органов.

4 ноября 2016 года вступили в силу изменения в Закон КР «О внешней миграции». Внесенные изменения подразумевают, что сроки регистрации иностранных граждан на территории Кыргызской Республики теперь осуществляются на паритетной основе.

Разработан проект Закона КР об установлении нормы, предусматривающей привлечение и использование в одном хозяйствующем субъекте не более 20% иностранных граждан, а также введение категориального подхода при распределении трудовой квоты. Данный проект был внесен в Жогорку Кенеш КР в установленном порядке.

С целью обеспечения полноценной координации деятельности в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми Государственной службой миграции при Правительстве КР разработан проект Закона КР «О внесении изменений в Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми»». Законопроект одобрен постановлением Правительства КР от 25 апреля 2017 года № 240, направлен в ЖК КР и прошел первое чтение.

В рамках реализации комплексных мероприятий по регулированию миграционных процессов, во исполнение Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики о внешней миграции» от 24.10.2016 года №171, в соответствии с решением Совета обороны КР от 4 июля 2016 года, Межведомственной рабочей группой, созданной под координацией Секретариата Совета обороны КР, была разработана Инструкция о порядке оформления и выдачи виз Кыргызской Республики, которая утверждена Постановлением Правительства КР от 15.03.2017 года №155. Новая Инструкция вступила в силу 5 апреля текущего года.

В соответствии с новой Инструкцией определена отдельная частная категория виз для этнических кыргызов (оформляется сроком на один год), которая по постановлению

Правительства КР №219 от 18 апреля 2017 года, освобождается от уплаты консульских сборов.

Данные изменения направлены на упрощение процесса получения визы Кыргызской Республики этническими кыргызами, проживающими за рубежом. Для получения частной визы этническим кыргызам необходимо обратиться в загранучреждение с подтверждающими документами об этнической принадлежности (переведенные на государственный или официальный языки выписки из актов гражданского состояния, архивные документы, национальные паспорта иностранного государства).

Государственное регулирование миграционных процессов

В 2016 году Государственной службой миграции был разработан проект Концепции государственной миграционной политики до 2030 года. Проект Концепции прошел общественное обсуждение и согласование с заинтересованными министерствами и ведомствами и, в настоящее время, находится на стадии доработки.

4 июля 2016 года было проведено заседание Совета обороны КР «О мерах по регулированию миграционных процессов в республике в современных условиях». По итогам заседания были определены главные направления миграционной политики государства на период до 2030 года и утвержден План работы по исполнению решения Совета обороны КР.

6 мая 2016 года Распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики №254 был создан Координационный совет по вопросам миграции при Правительстве КР, под председательством вице-премьер-министра КР по социальным вопросам. Первое заседание Координационного совета состоялось 11 августа 2016 года. На нем был рассмотрен вопрос реализации Решения Совета обороны КР №4 от 4 июля 2016 года «О мерах по регулированию миграционных процессов в республике в современных условиях», а также вопрос проработки предложений Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики по передаче ряда функций в сфере миграции от заинтересованных министерств и ведомств в Государственную службу миграции при Правительстве Кыргызской Республики.

В рамках Алматинского процесса при поддержке Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев был разработан стратегический документ «Региональные рекомендации по вопросам выявления и перенаправления беженцев и лиц, ищущих убежище, на границах Центральной Азии». Данный документ явился итогом совместной деятельности в 2016 году представителей государственных органов Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Туркменистан и международных экспертов УВКБ ООН.

В 2016 году разработана и утверждена (30 сентября 2016 года №518) Программа Правительства Кыргызской Республики «Кайрылман» по оказанию содействия этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику, и кайрылманам на 2017-2022 годы.

Постановлением Правительства КР от 15 ноября 2017 г. №743 утверждена разработанная Государственной службой миграции Программа Правительства КР по борьбе с торговлей людьми в КР на 2017-2020 годы и План мероприятий по ее реализации.

С участием представителей ГСМ КР межведомственной рабочей группой по «безгражданству», созданной при поддержке УВКБ ООН в КР, разработан Сравнительный анализ национального законодательства КР, в части административных процедур, касающихся гражданства и безгражданства.

В рамках межведомственной рабочей группы, созданной при поддержке УВКБ ООН, разработан проект Инструкции о взаимодействии государственных органов в случае индивидуального или экстренного массового прибытия беженцев на территорию Кыргызской Республики.

Международные организации и организации гражданского общества

По-прежнему, значительный вклад в решение проблем, существующих в миграционной сфере, вносят международные агентства и организации гражданского общества, работающие с трудящимися-мигрантами на разных уровнях.

В числе международных организаций, занимающихся вопросами трудовой миграции, можно выделить:

- Международную Организацию по Миграции (МОМ), оказывающую содействие в вопросах гуманизации и упорядочения управления миграцией и признания прав мигрантов согласно международному законодательству;
- Программу развития ООН (ПРООН), активно содействующую в решении вопросов планирования и осуществления стратегических национальных мер реагирования на торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов посредством предупреждения, обеспечения защиты, судебного преследования и налаживания партнерских отношений;
- Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в Кыргызстане, оказывающее помощь, направленную на реализацию программ, способствующих расширению возможностей государства в управлении миграционными процессами с использованием превентивных мер.

В рамках Глобальной программы по включению в стратегии развития миграционной составляющей, реализуемой Международной организацией по миграции и Программой развития Организации Объединенных Наций при финансовой поддержке Правительства Швейцарии в 2016 году был подготовлен Расширенный Миграционный профиль Кыргызской Республики. Он представляет собой оценку ситуации в сфере миграции за период с 2010 по 2014 г., описывая при помощи статистики и анализа все виды и формы мобильности – в Кыргызстан, внутри страны и из Кыргызстана.

Деятельность международных организаций позволяет ощутить положительное воздействие в сфере предотвращения торговли людьми, системной защиты прав трудящихся-мигрантов и совершенствования правоприменительных практик. Благодаря их поддержке проводятся исследования, и готовятся аналитические документы, помогающие всесторонне оценивать текущую ситуацию и выстраивать системный подход по оказанию помощи всем категориям мигрантов.

Поддержка международных институтов помогает местным организациям гражданского общества реализовать проекты, направленные на защиту прав, предвыездную подготовку, консультационную поддержку трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также привлечение внимания государства и общества к существующим проблемам.

Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции

17 октября 2016 г. в г. Астана был подписан Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительствами Кыргызской Республики и Республики Казахстан «О порядке пребывания граждан Кыргызской Республики на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Кыргызской Республики», согласно которому граждане обеих стран освобождаются от обязанности регистрации в стране пребывания в течение 30 календарных дней. В случае пребывания гражданина государства одной Стороны на территории государства другой Стороны свыше 30 дней, гражданин обязан зарегистрироваться. При этом регистрация граждан производится на срок, не превышающий 90 календарных дней с момента пересечения границы. Протокол вступил в силу 15 июля 2017 года. Кроме того, было подписано Соглашение о реадмиссии с Республикой Казахстан.

Государственной службой миграции при Правительстве КР осуществляется взаимодействие с государственными органами иностранных государств, международными сообществами и международными организациями по реализации и мониторингу совместных международных проектов и совершенствованию международно-договорной базы Кыргызской Республики в сфере миграции.

Продолжается системная работа по взаимодействию с уставными органами СНГ, ШОС, ОДКБ и ЕАЭС в рамках совещательных органов и рабочих групп, а также в рамках межправительственных комиссий по координации торгово-экономического, научно-технического и гуманитарного сотрудничества.

31 марта 2016 года была проведена ежегодная Расширенная встреча с международными организациями, осуществляющими программы в миграционной сфере. Целью встречи было улучшение координации деятельности международных организаций и повышение эффективности международных проектов в сфере миграции.

24 ноября 2016 года организована встреча Руководства ГСМ КР с почетными консулами РК и РФ, где рассматривались вопросы содействия в трудоустройстве наших граждан через ЧАЗы и медицинского страхования трудовых мигрантов.

В настоящее время проводятся внутригосударственные процедуры для вступления в силу Протокола о внесении изменений в Соглашение об образовании консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ от 13 ноября 1992 года, принятого на заседании Совета глав Правительств СНГ 28 октября 2016 года в городе Минск.

В сфере международного сотрудничества через МИД КР были инициированы встречи с ФМС России, Посольством Республики Корея в Кыргызской Республике, Посольством Японии в Кыргызской Республике, посольствами некоторых государств ЕС в КР.

В рамках членства в ОДКБ Кыргызстан принял участие в заседании Координационного совета по борьбе с незаконной миграцией (КСБНМ) в г. Астана. Госслужбой миграции налажена ежеквартальная статистическая отчетность по предоставлению видов на жительство, обращениям иностранных граждан и лиц без гражданства за статусом беженца, по предоставлению статуса беженца.

Подготовлен проект Соглашения между Правительствами Кыргызской Республики и Российской Федерации о сотрудничестве в сфере миграции, который предусматривает сотрудничество, защиту прав граждан государства одной страны, находящихся на территории другой, и информационное взаимодействие. Также предусматривается создание

системы формирования базы данных и межведомственного информационного обмена миграционными данными для улучшения регулирования миграционных процессов на территории обеих стран. Кыргызская сторона провела все внутригосударственные процедуры и готова к подписанию Соглашения. Однако, в ходе прошедшего 13-14 сентября 2017 года заседания Совместной кыргызско-российской рабочей группы по решению вопросов, связанных с реализацией Соглашения между Правительствами двух стран «О трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» и Протокола к данному Соглашению, российская сторона заявила о неготовности к подписанию Соглашения.

Для Кыргызской Республики особо значимы вопросы социального страхования трудящихся мигрантов и их пенсионного обеспечения в будущем.

В настоящее время основным юридическим основанием пенсионного обеспечения трудящихся мигрантов является «Соглашение государств СНГ о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения» от 13 марта 1992 года. В соответствии с этим Соглашением, расходы, связанные с осуществлением пенсионного обеспечения, несет государство предоставляющее данное обеспечение, а взаимные расчеты не производятся, если иное не предусмотрено двусторонними соглашениями.

После присоединения Кыргызской Республики к Договору о Евразийском экономическом союзе, Социальный фонд КР, совместно с Евразийской экономической комиссией и компетентными органами государств-членов ЕАЭС ведет работу по проекту Договора «О пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов». Целью разрабатываемого договора является предоставление трудящимся государств-членов ЕАЭС равных прав в сфере пенсионного обеспечения, защита приобретенных прав на территории государства трудоустройства, а также развитие сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения между государствами-членами. Значительная часть проекта Договора согласована, несмотря на имевшие место разногласия Сторон, связанных с различиями в пенсионных законодательствах государств-членов. В настоящее время Стороны, в рамках ЕЭК, разрабатывают проект «Порядка взаимодействия между уполномоченными, компетентными органами ЕАЭС в сфере пенсионного обеспечения» по реализации Договора.

Вступление Договора в силу обеспечит гражданам государств-членов право формировать, сохранять и реализовывать пенсионные права, приобретенные ими при осуществлении трудовой деятельности на территориях государств-членов. Договор решит вопрос по экспорту пенсий и учету стажа работы в другом государстве-члене ЕАЭС.

В конце марта текущего года завершены переговоры между кыргызской и турецкой сторонами по разработке проекта международного договора о социальном обеспечении между Правительствами Кыргызстана и Турции. Проектом договора предусматриваются такие вопросы пенсионного обеспечения как: взаимозачет трудового стажа кыргызских граждан, работающих в Турции, и турецких граждан, работающих в Кыргызстане; экспорт пенсий по принципу пропорциональности; социальное обеспечение в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями.

Кроме того, Социальный фонд Кыргызской Республики сотрудничает с Национальной пенсионной службой (НПС) Республики Корея в рамках Меморандума о сотрудничестве между Социальным фондом КР и Национальной пенсионной службой Республики Корея по вопросам выплат пенсионных средств от НПС Кореи.

Меморандум предполагает упорядочить прием заявлений от граждан Кыргызстана на единовременную выплату пенсионных средств НПС Республики Корея. Единовременной выплате подлежат пенсионные накопления (страховые взносы и доход, полученный по результатам их инвестирования), сформированные гражданами КР в период работы в Республике Корея и не востребованные ими на территории Кореи. Также граждане имеют право на пенсионную выплату, если они являются наследниками лица, проработавшего в Кореи и не получившего эту выплату.

II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Общая ситуация

Миграция в Кыргызской Республике характеризуется стабильным оттоком населения. Ежегодно на продолжительные сроки за рубеж убывает не менее 50 тысяч граждан. В разные годы, такие как: 2005, 2010, 2015, отток населения резко увеличивался, достигая 170 тысяч человек в год. Их возвращение в будущем остается под большим вопросом. На миграционные настроения людей влияют как экономические факторы, так и социально-политические потрясения.

В январе-сентябре 2016 г. в Кыргызстан на постоянное место жительства прибыло 2,3 тыс. человек, выбыло 5,5 тыс. человек, миграционный отток населения составил - 3,2 тыс. человек. По сравнению с аналогичным периодом 2015 года, наблюдается снижение миграционной активности населения по внешней миграции. Вместе с тем, отмечается некоторое увеличение внутриреспубликанских перемещений за счет межобластной миграции населения.

По данным, предоставленным Государственной службой миграции при Правительстве Кыргызской Республики, в трудовой миграции находится порядка 710 тысяч кыргызстанцев. Из них в России – 616 тысяч, в Казахстане – 30 тысяч², в Южной Корее 14 – тысяч, в Турции – 30 тысяч, в других странах дальнего зарубежья – более 20 тысяч человек.



² По официальной информации, полученной из Комитета миграционной полиции МВД Республики Казахстан с января по август 2017г. в Казахстане было всего зарегистрировано 100 572 граждан КР (цели въезда: по служебным делам - 1 306; на работу - 4 294; по частным делам - 66 514; туризм - 27 457; учеба - 274).

По данным Национального Банка Кыргызской Республики, за 2015 год сумма денежных переводов в Кыргызстан составила 1,683 миллиарда долларов США, за 2016 год – 1,991 миллиарда. долларов США.

«За восемь месяцев текущего года, по данным Нацбанка КР, мигранты переслали в республику 1,581 миллиарда долларов. Только в августе приток денежных переводов оценивался в 262 миллиона. В основном средства поступают от граждан, работающих в России. На их долю за январь - август 2017-го пришлось 1,552 миллиарда долларов. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года объем поступлений увеличился на 20,3%.

ЗАРАБАТЫВАЮТ МИЛЛИАРДЫ

Киргизия может стать лидером среди стран Европы и Центральной Азии по соотношению общей суммы денежных переводов от мигрантов к объему ВВП. К такому заключению пришли аналитики Всемирного банка, подготовившие обзор экономической ситуации в странах Европы и Центральной Азии по теме "Миграция и мобильность".

По прогнозам международного финансового института, по итогам 2017 года объем средств, переведенных домой трудовыми мигрантами, работающими в России и других странах, может достигнуть 37,1 процента ВВП Киргизии.

Что любопытно, в Таджикистане и Узбекистане, которые также "экспортируют" рабочую силу, соотношение объемов денежных переводов и ВВП заметно ниже. В первом поступления от мигрантов могут быть сопоставимы с 23 процентами внутреннего валового продукта. В Узбекистане, в свою очередь, - 3,9 процента.

При этом пятерка лидеров своеобразного рейтинга стран с самым высоким соотношением переведенных средств к ВВП может быть, по прогнозам Всемирного банка, сформирована в основном из постсоветских государств. За Киргизией следует Таджикистан, затем Армения (13,9 процента), Грузия (12) и Черногория (9,6).

Российская газета - Экономика Кыргызстана
№7413 (247)

Переводы оказывают положительное влияние на потребительский сектор, способствуя росту торговли и покупательской способности населения. Однако в перспективе этот фактор может иметь и негативные последствия. Например, способствуя росту цен на внутреннем рынке и ослабляя экспортноориентированные отрасли»³.

Иностранные граждане в 2016 году совершили 3 062 566 заездов в Кыргызскую Республику и 3 337 441 выездов. Таким образом, мы имеем отрицательное миграционное сальдо. На первом месте по частоте въездов-выездов в КР находятся граждане Казахстана, затем России, Узбекистана, Таджикистана, Турции, Китая, Германии, США, Южной Кореи, Туркменистана и т.д.

На 30 августа 2017 года было выдано 12 518 разрешений на работу иностранным специалистам, а также 851 разрешение иностранным индивидуальным предпринимателям. Это составляет 75% от утвержденной Правительством Кыргызской Республики на 2017 год квоты в 14 490 рабочих мест.

В республиканский бюджет в качестве оплаты за получение разрешительных документов в 2017 году поступило 46,1 млн. сомов.

³ Обзор экономической ситуации в странах Европы и Центральной Азии. Всемирный Банк, 2017

Численность беженцев на территории Кыргызской Республики по состоянию на 1 октября 2017 года составляет 172 чел.⁴ Из них 94 беженца из Афганистана, остальные - из других стран.

Количество лиц, ищущих убежище, составляет 98 чел.

За прошлый год сотрудниками миграционного органа было проведено свыше 15 тысяч консультаций по вопросам выезда и снятию запрета на въезд в Российскую Федерацию. Кроме того, было проведено свыше 3,5 тысяч консультаций с этническими кыргызами.

Сбор статистических данных по миграции, их обобщение и анализ продолжает оставаться важным для корректировки миграционной политики. Государственной службе миграции Кыргызской Республики, совместно с пограничной службой КР, удалось договориться с российской стороной о ежемесячном получении данных об установленных в отношении граждан КР запретах на въезд в РФ. Эти меры позволяют оперативно обращаться к базе данных, выявлять ежемесячную динамику открытия въездов для наших соотечественников в Россию и информировать заявителей о статусе рассмотрения их обращений с просьбой содействовать в обратном въезде в РФ.

Учет въезжающих в Кыргызскую Республику и выезжающих из нее ведется с помощью Единой системы учета внешней миграции (ЕСУВМ). Однако, если при въезде иностранных граждан на территорию Кыргызстана указывается цель их приезда, что позволяет получить данные о том, кто из иностранцев приезжает в поисках работы, по крайней мере легально, то нашим соотечественникам, при выезде из Кыргызстана, указывать причину их поездки не обязательно. Таким образом, в ЕСУВМ фиксируется факт пересечения границы, но сделать вывод о цели, с которой осуществляется поездка, увы, невозможно.

Сотрудничество Кыргызской Республики и Европейского союза имеет важное значение в развитии дружественных отношений. Кыргызская Республика активно участвует в инициативах Пражского процесса в целях расширения сотрудничества и обмена опытом со странами ЕС и СНГ.

Пражский процесс – это целевой политический процесс диалога по вопросам миграции, продвигающий миграционное партнерство среди стран Европейского союза, стран Шенгенского соглашения, Восточного партнерства, Западных Балкан, Центральной Азии, России и Турции (50 государств - участников).

Первая Министерская конференция Пражского процесса («Посторонние миграционные партнерств»), состоявшаяся в апреле 2009 года, одобрила Совместную декларацию в качестве политической основы, которая определяет следующие области сотрудничества:

- *Предотвращение и борьба с незаконной миграцией;*
- *Продвижение интеграции мигрантов, проживающих на законных основаниях, в принимающих их обществах;*
- *Продвижение реадмиссии, добровольного возвращения и устойчивой реинтеграции;*
- *Работа над миграцией и мобильностью как положительными силами развития;*
- *Рассмотрение вопросов законной миграции и мобильности с акцентом на трудовой миграции.*

⁴ Официально получивших статус беженца в соответствии с законодательством КР

Внутренняя миграция

Весьма сложная ситуация сложилась и обостряется в процессах внутренней миграции населения, на которую приходится порядка 60% всех территориальных перемещений. В них наблюдается доминирование массовых нерегулируемых и взаимонаправленных миграционных потоков⁵.

Статистика по перемене места жительства внутри республики за 5 лет в период с 2010 по 2014 годы указывает на то, что межобластные перемещения населения по-прежнему направлены в г. Бишкек и Чуйскую область. Средний показатель миграционного прироста в 2016 году составил в Чуйской области – 4,7 тыс. человек, г. Бишкек – 6,9 тыс. человек (число прибывших в г. Бишкек за 2015 год составляет 7 294 человек, выбывших 2 781), в то время как остальные регионы продолжают терять население, объем среднего миграционного оттока населения за отчетный период составил в Джалал-Абадской области – 757 человек, Иссык-Кульской области – 878 человек, Нарынской области – 977 человек, Ошской области – 1,5 тыс. человек.

По данным Национального статистического комитета КР, межобластная миграция населения Кыргызской Республики за январь-август 2016 г. и аналогичный период 2017 г. представляет следующую картину⁶:

	январь-август 2016 г.			январь-август 2017 г.		
	прибыло	выбыло	миграционный прирост/отток (-)	прибыло	выбыло	миграционный прирост/отток (-)
Кыргызская Республика	15098	14093	1005	14819	12686	2133
Баткенская область	582	1059	-477	598	1013	-415
Джалал-Абадская область	600	1552	-952	686	1593	-907
Иссык-Кульская область	723	1429	-706	782	1314	-532
Нарынская область	764	1611	-847	873	1573	-700
Ошская область	1221	2534	-1313	960	2037	-1077
Таласская область	338	898	-560	494	865	-371
Чуйская область	3788	2128	1660	2936	1534	1402
г. Бишкек	5279	1735	3544	5559	1458	4101
г. Ош	1803	1147	656	1931	1299	632

Межобластная миграция в гендерном разрезе в 2016 году имела следующий вид⁷:

	число прибывших			число выбывших		
	оба пола	мужчины	женщины	оба пола	мужчины	женщины
Кыргызская Республика	22 962	7 861	15 101	21 255	7 037	14 218

⁵ Проект Стратегии регулирования внешней трудовой миграции Кыргызской Республики на период до 2020 года, доступно на <http://mirpal.org/files/files/Стратегия%20миграционной%20политики.pdf>

⁶ Данные не учитывают тех внутренних мигрантов, которые изменили место пребывания без оформления процедур регистрации по месту жительства и месту пребывания.

⁷ По данным Национального статистического комитета КР

Баткенская область	849	248	601	1 527	462	1 065
Джалал-Абадская область	944	254	690	2 434	731	1 703
Иссык-Кульская область	1 067	308	759	2 257	669	1 588
Нарынская область	1 232	408	824	2 494	810	1 684
Ошская область	1 747	512	1 235	3 546	1 116	2 430
Таласская область	556	174	382	1 371	441	930
Чуйская область	5 883	2 200	3 683	3 185	1 130	2 055
г. Бишкек	8 320	2 973	5 347	2 674	1 072	1 602
г. Ош	2 364	784	1 580	1 767	606	1 161

Данные, представленные в таблице, показывают, что число женщин, участвующих во внутристрановых перемещениях с соблюдением процедур регистрации по месту жительства и месту пребывания, вдвое превышает число мужчин - внутренних мигрантов.

По-прежнему одной из самых актуальных остается проблема доступа внутренних мигрантов к услугам. Граждане все еще сталкиваются с трудностями при постановке на регистрационный учет. Это создает большие проблемы, например, в случае, когда человек хочет зарегистрироваться по месту пребывания, но не может найти владельца жилплощади, согласного его у себя зарегистрировать. В этом случае, как и в случае нехватки любого из запрашиваемых регистрационным органом документов, гражданину может быть отказано в постановке на регистрационный учет. В свою очередь, отсутствие регистрации по месту жительства или месту пребывания ограничивает возможности гражданина реализовать свои права на труд, образование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение и др. Более того, за проживание без регистрации любой гражданин может быть привлечен к административной ответственности в виде штрафа (Ст.384 КоАО КР).

Ограниченный доступ к базовым услугам чаще всего является следствием недостаточного информирования населения. Знание своих прав и обязанностей позволяет обоснованно добиваться от сотрудников соответствующих органов предоставления государственных и муниципальных услуг. Внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, инициированное Правительством КР и планомерно проводимое в течение последних трех лет, призвано повысить качество и доступность услуг. При этом неправительственные организации и гражданские активисты имеют возможность осуществлять общественный мониторинг услуг, выявляя достижения и недостатки в этой сфере и выработывая рекомендации для принятия решений, в том числе по информированию населения, на всех уровнях.

Внешние мигранты из Кыргызской Республики

Занятость граждан Кыргызстана на внешних рынках труда снижает общий уровень безработицы в стране, положительно влияет на финансовое положение семей трудящихся-мигрантов, способствует достижению отдельных целей развития стран трудоустройства и Кыргызской Республики.

Внешние трудовые мигранты приобщаются к культуре других стран и народов, овладевают иностранными языками, перенимают производственные технологии и

профессиональные навыки, устанавливают новые человеческие контакты. Денежные средства, поступающие от трудящихся-мигрантов из-за рубежа, позитивно влияют на социальную структуру Кыргызстана, увеличивая численность среднего класса, и, соответственно, уменьшая категорию бедных и очень бедных. Улучшается материальное положение домохозяйств, члены которых вовлечены в трудовую миграцию.

Для защиты прав трудовых мигрантов и содействия цивилизованной трудовой миграции граждан Кыргызской Республики в зарубежные страны при Государственной службе миграции действует Информационно-консультационный центр. В задачи Центра входит содействие в трудоустройстве, а также информирование и консультирование граждан Кыргызстана о возможностях трудоустройства в странах ближнего и дальнего зарубежья.

За 9 месяцев 2017 года в Информационно-консультационном центре консультации о порядке трудоустройства получили 30 752 человек. Общее количество трудоустроенных – 2 462 человек, в том числе при содействии частных агентств занятости и под координацией ГСМ КР трудоустроено 2 289 человек. В разрезе по странам трудоустройства:



Вместе с тем, основными странами назначения трудовой миграции традиционно продолжают оставаться Российская Федерация и Республика Казахстан. Согласно официальным данным, более 86% граждан Кыргызстана, находящихся в трудовой миграции, выбрали для себя страной трудоустройства Российскую Федерацию (616 тысяч из 710 тысяч внешних трудовых мигрантов).

По данным, предоставленным МВД РФ, на 1 июля 2017 года на территории России с гражданами Кыргызстана было заключено 110 677 трудовых договоров.

Основным препятствием для осуществления трудовой деятельности для наших граждан остается установление запрета на въезд на территорию РФ. Одной из основных причин для ограничения въезда на территорию Российской Федерации является регистрация граждан Кыргызской Республики не по месту фактического проживания.

Собственники жилья, во избежание уплаты налоговых сборов, зачастую отказываются регистрировать трудовых мигрантов по месту фактического проживания. Существующая практика постановки на учет по адресу юридического лица, где осуществляет трудовую деятельность мигрант, правоохранными органами расценивается как нарушение

миграционного законодательства (проживание не по месту регистрации). Существующие жесткие нормативные ограничения для трудовых мигрантов, с незначительными нарушениями миграционного законодательства, приводят к административному выдворению граждан КР и запрету на въезд на территорию РФ.

Согласно законодательству Российской Федерации, собственники (арендодатели) жилого помещения, считаются частными предпринимателями, в связи с этим, доход, полученный от аренды жилого помещения, облагается государственной пошлиной. Арендодатели, избегая уплаты налога, отказываются регистрировать по месту проживания иностранного гражданина, тем самым нарушая порядок, установленный федеральным законодательством и, усложняя положение трудящихся-мигрантов. В данном случае российская сторона должна привлекать к ответственности своих граждан за занятие незаконной предпринимательской деятельностью в рамках законодательства РФ.

В соответствии с пунктом 5 статьи 97 Договора о ЕАЭС срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена ЕАЭС и членов его семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора с работодателем. Однако не решен вопрос срока временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена ЕАЭС и членов его семьи на территории государства трудоустройства, который осуществляет деятельность как индивидуальный предприниматель, без заключения трудовых договоров с кем-либо.

Стоит отметить, что одной из приоритетных задач евразийской интеграции, от успешности которой зависит уровень восприятия и доверия к интеграционным процессам гражданами государств-членов, является обеспечение свободного движения рабочей силы в пространстве ЕАЭС.

Отсутствие административных барьеров на внутренних границах государств-членов не только положительным образом отражается на динамике экономической активности населения, но и имеет социальное значение, поскольку граждане государств-членов могут реально оценить преимущества интеграции.

Значительное количество граждан КР включены в список лиц, которым ограничен въезд на территорию РФ до присоединения КР к Договору о ЕАЭС. Это граждане, которые работали без разрешительных документов, нарушившие сроки пребывания или имеющие нарушения миграционного законодательства РФ согласно Федеральному Закону "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15.08.1996 №114-ФЗ.

У ЖИТЕЛЕЙ СНГ НЕ ОСТАЛОСЬ СТИМУЛОВ ЕХАТЬ В РОССИЮ

По данным РАНХиГС приток официальных мигрантов в Россию за первое полугодие 2017 г. обновил минимум 2011 г.: число приехавших сократилось, а уехавших, наоборот, выросло.

Причин ждать роста числа мигрантов во втором полугодии нет, указывают авторы мониторинга РАНХиГС.

Потенциал их притока из стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС, в него входят Россия, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Армения) был исчерпан еще в 2016 г., и единственное исключение – Кыргызстан. Число приехавших из Молдавии и с Украины продолжает снижаться, из Таджикистана и Узбекистана понемногу растет, но показатели не дотягивают до докризисного уровня.

Ведомости, 15.09.2017

МИГРАНТЫ КЫРГЫЗСТАНА ОСТАЮТСЯ БОЛЬШОЙ ПРОБЛЕМОЙ В МОСКВЕ

В Москве более 40% трудовых мигрантов из соседних стран продолжают работать нелегально. Об этом сообщил сегодня мэр Москвы Сергей Собянин. По его словам, проблемой остаются мигранты из государств Евразийского экономического союза, в частности, из Киргизии.

«Это огромный поток мигрантов, которые, к сожалению, не добавляют безопасности городу», – заявил столичный градоначальник, выступая на общегородском совещании по вопросам профилактики правонарушений.

Собянин пояснил, что мигранты из Киргизии не оформляют трудовых отношений, не платят налоги, зачастую проживают в промзонах в условиях антисанитарии. «Поэтому вместе с правительством РФ мы сегодня ищем пути законодательного решения этой проблемы...

Интерфакс, 29.11.2016

Число граждан КР, в отношении которых вынесено решение по п.2 Ст.27, составляет 44 319 человек (п.2 Ст.27 - В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии, - в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы РФ, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором о реадмиссии). Запрет по данной статье устанавливается не менее, чем на 5 лет.

Число граждан КР, в отношении которых вынесено решение по п.8 Ст.26, составляет 43 452 человека (п.8, Ст.26 - В период своего предыдущего

пребывания в Российской Федерации не выехали из РФ до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию РФ по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие обстоятельств непреодолимой силы или иных явлений стихийного характера). Запрет по данной статье устанавливается не менее, чем на 3 года.

Согласно данным МВД Российской Федерации (ранее Федеральной миграционной службы Российской Федерации), по линии МВД РФ в период с 2014 по 2016 годы установлено 145 218 запретов в отношении граждан Кыргызской Республики.

На начало 2017 года установлено 106 029 запретов в отношении граждан КР, а на июль 2017 года запретов в отношении граждан Кыргызской Республики – 96 582. За третий квартал 2017 года данный показатель составил 88 942, сокращение принято в отношении 17 087 граждан Кыргызстана⁸.

Годы	Количество на начало периода	Количество на конец периода	Сокращение
2015	118 435	110 224	8 211
2016	110 224	106 029	4 195
9 месяцев 2017 года	106 029	88 942	17 087

⁸ Данные получены из Пограничной службы ФСБ Российской Федерации через Государственную пограничную службу Кыргызской Республики.

Данные указывают на положительную динамику в сокращении числа «запретников» из Кыргызской Республики в Российской Федерации и подтверждают эффективность принятых Кыргызстаном мер, и выполнение Россией достигнутых договоренностей между двумя странами по сокращению числа «запретников» за нарушение миграционного законодательства.

При Посольстве Кыргызстана в Российской Федерации постоянно действует Представительство Государственной службы миграции, основными задачами которого является содействие в решении проблем трудовых мигрантов, защита их прав и интересов, а также консультационная и информационная работа.

С начала 2017 года по вопросам миграционного законодательства Российской Федерации сотрудниками Представительства при личном приеме, а также по телефону было проконсультировано 5 857 наших соотечественников.

В Представительство ГСМ КР за 9 месяцев 2017 года поступило 562 обращения по вопросу невыплаты заработной платы от 1 821 гражданина КР на сумму 83 063 тыс. руб. Из них, при содействии Представительства, выплачено 27 552 тыс. руб., было проведено 443 выезда на места, направлены 323 письма в Прокуратуру, Следственный комитет РФ, МВД и Инспекцию труда г. Москва.

Сотрудники Представительства приняли участие в 9 судебных процессах по защите законных прав 27 граждан КР, осуществляющих трудовую деятельность в Москве.

27 июля текущего года вступил в силу Федеральный закон РФ №204-ФЗ «О внесении изменения в статью 25 Федерального Закона «О безопасности дорожного движения». Согласно внесенному изменению, запрет на управление транспортными средствами на основании иностранных, национальных или международных водительских удостоверений при осуществлении предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно связанной с управлением транспортными средствами, **не распространяется на граждан Кыргызской Республики**, а также граждан государств, законодательство которых закрепляет использование русского языка в качестве официального. Данные изменения положительно сказываются на трудящихся из Кыргызстана в России, чья трудовая деятельность связана с управлением транспортными средствами, т.к. дают им преимущества по сравнению с трудовыми мигрантами из стран, где русский язык не имеет статуса официального.

Согласно данным, предоставленным

ПОЧТИ 700 КЫРГЫЗСТАНЦЕВ ОШТРАФОВАНЫ В КАЗАХСТАНЕ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ РЕГИСТРАЦИИ

Почти 700 граждан Кыргызстана привлечено к ответственности с 10 октября 2017 года за нарушение правил регистрации в Казахстане. Об этом сообщил директор департамента государственного языка и информации МВД РК Алмас Садуабаев, передает Tengrinews.kz.

«С 9 по 18 октября выявлено свыше 28 тысяч административных правонарушений. В том числе 518 — в сфере семейно-бытовых отношений, более 1,3 тысячи — мелкого хулиганства. За нарушение правил регистрации по постоянному и временному месту жительства к административной ответственности привлечено более 5 тысяч нарушителей. В том числе 3 тысячи 778 граждан Казахстана и 1 тысяча 647 иностранцев. Из них 701 гражданин Узбекистана, 685 — Кыргызстана, 71 — России, 27 — Таджикистана и 163 гражданина других государств», — рассказал Алмас Садуабаев.

https://24.kg/obschestvo/66147_pochti_700_kyirgvi_zstantsev_oshtrafovanyi_vkazahstane_zanarushenie_pravil_registratsii/

Государственной службой миграции КР, в Республике Казахстан трудоустроены около 30 тысяч наших соотечественников. По официальной информации, полученной из Комитета миграционной полиции МВД Республики Казахстан с января по август 2017 г. в Казахстане было всего зарегистрировано 100 572 граждан КР (цели въезда: по служебным делам - 1 306; на работу - 4 294; по частным делам - 66 514; туризм - 27 457; учеба - 274). При этом, на консульском учете Посольства КР в РК, в настоящее время, состоят 4 562 гражданина КР, а на консульском учете Генконсульства КР в Алматы – 19 883 гражданина КР⁹.

Актуальным остается вопрос обеспечения защиты прав и интересов граждан КР, пребывающих в Казахстане с целью трудоустройства и осуществления предпринимательской деятельности. Важное значение имеет сохранение упрощенного порядка пропуска граждан КР на территорию РК и обратно по ID-картам и свидетельствам о рождении со вкладышами для детей.

За последние годы казахстанские власти ведут активную работу по обеспечению социальной стабильности в стране и трудоустройству своих граждан, проводятся мероприятия по защите рынка труда, не требующего особой квалификации, которые связаны с запуском механизмов ЕАЭС и Таможенного союза, а также ужесточением миграционного законодательства в целом.

Внешние мигранты в Кыргызской Республике

Исходя из ежегодных данных о регистрации иностранных граждан на территории Кыргызской Республики, количество зарегистрировавшихся варьируется в пределах 100-120 тыс. человек.

На первом месте по частоте въездов-выездов в Кыргызстан находятся граждане Казахстана, затем России, Узбекистана, Таджикистана, Турции, КНР, ФРГ, США, Южной Кореи, Туркменистана.

В соответствии с Законом «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней», в Кыргызской Республике в одностороннем порядке введен и действует безвизовый режим сроком до 60 дней для граждан 45 государств, с освобождением от необходимости прохождения регистрации по месту пребывания сроком на 60 дней.

В 2016 году иностранным гражданам выдано 12 165 разрешений на работу, из них иностранным индивидуальным предпринимателям – 1 186. Рассмотрено 447 ходатайств на выдачу видов на временное жительство, из них 284 рассмотрены положительно.

За восемь месяцев 2017 года было выдано 12 518 разрешений на работу иностранным специалистам, а также 851 разрешение иностранным индивидуальным предпринимателям. Это составляет 75% от утвержденной Правительством Кыргызской Республики на 2017 год квоты в 14 490 рабочих мест.

В республиканский бюджет, в качестве оплаты за получение разрешительных документов, в 2017 году поступило 46,1 млн. сомов.

⁹ По данным, предоставленным МИД Кыргызской Республики

Распределение иностранной рабочей силы по регионам КР



На 1 октября 2017 года в компаниях, учебных заведениях и у физических лиц, имеющих право на привлечение иностранной рабочей силы на территории Кыргызстана, помимо иностранных работников трудоустроено 58,4 тысяч граждан КР. Значительно увеличилось число вновь созданных и впервые обратившихся за разрешением на право привлечения ИПС предприятий и организаций. Это увеличение объясняется тем, что с начала 2017 года Департамент консульской службы МИД КР упорядочил выдачу и продление трудовых виз для иностранных граждан.

В 2017 году была выделена трудовая квота для представителей 88 стран. Наибольшее количество иностранных специалистов составляют граждане КНР – более 83,8% или 10 496 человек, граждане Турецкой Республики - 6,2% (771 чел.), граждане Республики Корея – 2,0% (253 чел.), граждане США и Вьетнама – 1,2% (149 и 147 чел. соответственно), Пакистана – 1,0% (121 чел.), Узбекистана – 0,7% (92 чел.), Индия – 0,6% (78 чел.).

Трудоустройство иностранцев по секторам



Иностранные индивидуальные предприниматели, получившие в этом году разрешение на занятие предпринимательской деятельностью, традиционно работают на

рынках и в торговых комплексах, расположенных, главным образом в г. Бишкек, Чуйской и Ошской областях. По сравнению с 9 месяцами 2016 г. наблюдается их уменьшение, которое составило 3,6% или 32 человека (с 883 до 851 индивидуальных предпринимателей).

По профессиям и должностям установленная квота распределилась следующим образом:

- руководящему составу (учредители, топ менеджеры компаний, начальники цехов и отделов и т.д.) - 12% или 1 502 чел.;

- квалифицированным специалистам (инженерно-технические работники, технологи, механики, операторы, монтажники, специалисты: строители, менеджеры, программисты, преподаватели иностранных языков и имеющие ученую степень, эксперты, конструкторы, печники, взрывники, тоннельщики, ремонтники и т.д.) – 59% или 7 385 чел.;

- неквалифицированным специалистам (рабочие, повара, помощники, водители, строители, снабженцы и т.д.) – 29% или 3 631 чел.

Кайрылманы

По данным местных государственных администраций общая численность этнических кыргызов вернувшихся на историческую родину и проживающих на территории республики на сегодняшний день составляет свыше 39 тысяч человек.

В 2016 году Государственной службой миграции было рассмотрено 1 300 ходатайств этнических кыргызов по получению статуса кайрылмана. 1 023 человека из их числа этот статус получили.

За 9 месяцев 2017 года статус кайрылмана присвоен 1 224 этническим кыргызам. В нынешнем году 4 000 этнических кыргызов смогли получить необходимые консультации.

Преобладающее большинство переселяющихся этнических кыргызов оседают в Чуйской, Джалал-Абадской областях и городе Бишкек.



Общая численность получивших удостоверение кайрылмана с 2010 г. по ноябрь месяц 2016 г. составила 11 399 человек.

Принимая во внимание то, что в 2015 году территориальными подразделениями реорганизованного Министерства труда, миграции и молодежи КР было выдано 1 483 удостоверения кайрылмана, то количество выданных удостоверений в 2016 году составило лишь 66,0% от указанного числа. Снижение данного показателя по сравнению с

предыдущим периодом объясняется отсутствием в Государственной службе миграции территориальных органов.

В целях оказания гуманитарной помощи этническим кыргызам, проживающим на Малом и Большом Памире Исламской Республики Афганистан, издано распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 2 сентября 2016 года № 391.

Во исполнение указанного распоряжения Правительства КР, в целях оказания гуманитарной помощи этническим кыргызам, проживающим на Малом и Большом Памире Исламской Республики Афганистан, под руководством Государственной службы миграции с 3 по 13 октября 2016 года была организована доставка гуманитарной помощи непосредственно до мест их проживания.

Сумма гуманитарной помощи Правительства Кыргызской Республики, составила 10 млн. сом. В список гуманитарной помощи вошли продукты питания первой необходимости, теплая одежда, юрты из металлоконструкций, медикаменты и т.д. Свыше 300 этнических кыргызов прошли комплексные медицинские обследования с предоставлением необходимых медицинских препаратов.

В декабре 2016 года в целях решения проблемных вопросов этнических кыргызов, проживающих на Малом и Большом Памире Исламской Республики Афганистан, в частности, вопросов обучения детей этнических кыргызов в учебных заведениях Кыргызской Республики, с участием заинтересованных министерств и ведомств Кыргызской Республики, проведено совещание у Вице-премьер-министра Кыргызской Республики. По итогам совещания принято решение о всесторонней проработке вопросов паспортизации, прибытия, проживания и обучения детей, этнических кыргызов Малого и Большого Афганского Памира (МАП и БАП), а также лиц их сопровождающих, с подготовкой соответствующих Планов действий (Протокол №20-59 от 16.12.16 г.).

Кроме того, в Комитете по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и

здравоохранению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики также были обсуждены вопросы обучения детей этнических кыргызов МАП и БАП на территории Кыргызской Республики. В ходе обсуждения данная инициатива была поддержана депутатами Жогорку Кенеша КР.

С 21 по 25 декабря 2016 года в г. Бишкек состоялся прием афганской делегации во главе с Губернатором провинции Бадахшан Исламской Республики Афганистан. В ходе встречи были детально обсуждены вопросы паспортизации этнических кыргызов МАП и БАП, обеспечение лучших условий жизни, вопросы обучения детей этнических кыргызов.

По итогам проведенных переговоров и достигнутых договоренностей был подписан Меморандум о взаимопонимании.

2-14 октября 2017 года государственной службой миграции, в соответствии с распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 7.09.2017 года № 392-р, была

В ГОРОДЕ НАРЫН ВСТРЕТИЛИ СЕМЬИ ПАМИРСКИХ КЫРГЫЗОВ

Правительственная экспедиция из Малого и Большого Памира привезла в Кыргызскую Республику 6 семей в количестве 33 человек, из них 17 детей до 18 лет. Среди прибывших также есть беременная женщина и 1,5 годовалый ребенок, которые находятся под постоянным присмотром врачей.

Все прибывшие из Памира этнические кыргызы и их дети будут размещены в Нарынской области.

Они пройдут 10-дневное медицинское обследование, а затем будут получать образование в профессиональном лицее №86 в селе Куланак, Нарынского района.

Турмуш, 16.10.2017

[http://www.turmush.kg/ru/news:1410641
/?from=kgnews&place=mainmainlist](http://www.turmush.kg/ru/news:1410641/?from=kgnews&place=mainmainlist)

организована гуманитарная экспедиция для оказания гуманитарной помощи этническим кыргызам, проживающим на Малом и Большом Памире Исламской Республики Афганистан на общую сумму 9 млн. сомов.

В целях организации обучения детей этнических кыргызов и перевозки их из Малого и Большого Памира Исламской Республики Афганистан на территорию Кыргызстана, разработано и утверждено распоряжение Правительства КР от 28.09.2017 года №423-р.

Основными проблемными вопросами этнических кыргызов являются подача ходатайств для обретения статуса кайрылмана и продление удостоверений кайрылмана, прием которых производится только в г. Бишкек. Также проблемой остается получение пенсий и социальных пособий. До сих пор остается нерешенным вопрос перевода пенсий этнических кыргызов, переселившихся из Республики

Узбекистан. На протяжении нескольких лет остается нерешенной проблема затягивания сроков получения этническими кыргызами гражданства Кыргызской Республики.

По данным Департамента регистрации населения и актов гражданского состояния в 2016 году 4 870 этнических кыргызов получили гражданство Кыргызской Республики. 439 семей кайрылманов получают пособия, а 443 переселившихся получают пенсию. Органами местного самоуправления выделены земельные участки 1 394 этническим кыргызам, и еще 423 кайрылмана арендуют земли Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий.

Беженцы

Государственная служба миграции является органом по исполнению законодательства Кыргызской Республики по беженцам. Кыргызстан в 1996 году присоединился к Конвенции ООН 1951 года «О статусе беженцев» и Протоколу к ней 1967 года, тем самым приняв на себя международные обязательства по проведению работы с лицами, ищущими убежище и беженцами.

В соответствии с Женевской Конвенцией о статусе беженцев ООН 1951 года и её специального Протокола, беженцем является лицо, которое, в силу вполне обоснованных опасений, может стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определённой социальной группе, сексуальной ориентации или политических взглядов, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в неё вследствие таких опасений.

В законодательстве Кыргызской Республики беженцем признается лицо, не являющееся гражданином Кыргызской Республики и ходатайствующее перед Кыргызской Республикой о признании себя беженцем, которое находится вне страны своей гражданской принадлежности или места своего постоянного проживания в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, национальности, политических убеждений, принадлежности к конкретной социальной группе, а также реальной опасности подвергнуться преследованию в вооруженных и межнациональных конфликтах и которое не может, в силу таких опасений, или не желает воспользоваться защитой своей страны.

Численность беженцев на территории Кыргызстана, по данным Государственной службы миграции при Правительстве КР, по состоянию на 1 октября 2017 года, составляет 172 чел. В том числе, из Афганистана – 94 чел., других стран - 78 чел.

Количество лиц, ищущих убежище, составляет 98 чел.

Данные официальных органов Кыргызской Республики и международных организаций о количестве беженцев и лиц, ищущих убежище на территории КР, могут отличаться друг от друга. Это связано с отличиями в определении понятия «беженец», закрепленном в Женевской конвенции о статусе беженцев ООН и законодательстве Кыргызстана.

За январь-декабрь 2016 года, в соответствии с законодательством КР, зарегистрировано 122 ходатайства о предоставлении статуса беженца от 190 иностранных граждан.

Приняты решения по 130 ходатайствам о предоставлении статуса беженца (213 чел.):

- признаны беженцами - 24 чел. (16 ходатайств);
- отказано в предоставлении статуса беженца по 83 ходатайствам (136 чел.);
- прекращено и приостановлено рассмотрение 31 ходатайства (53 чел.).

В 2016 году снято с учета 26 человек, вследствие утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства, выездом в третьи страны, добровольным возвращением на родину.

На постоянной основе осуществляется деятельность по обеспечению документами беженцев и лиц, ищущих убежище. В прошедшем году проведена перерегистрация 85 беженцев (продлены сроки удостоверений беженца), выдано 26 удостоверений беженца и 253 Свидетельства о регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца, продлены сроки 151 Свидетельства.

В 2016 году в суд было подано 175 заявлений об отмене отрицательного решения ГСМ КР по предоставлению статуса беженца, которые рассмотрены различными судебными инстанциями. Все судебные акты приняты в пользу уполномоченного органа и подтверждают правомочность принятых им решений.

III. ПРОБЛЕМЫ

Проблема миграции актуальна для большей части государств, как развивающихся, так и находящихся на высокой ступени экономического развития и отличающихся социальной и экономической стабильностью. В связи с этим, видится необходимым привлечение внимания как к проблеме миграции в контексте региональных процессов и возможных рисков, связанных с дальнейшим ростом миграции населения, так и к решению проблемы адаптации мигрантов в принимающих странах, от которой во многом зависит снижение миграционных рисков и предотвращение связанных с ней возможных политических и социальных напряженностей.

Реорганизация органов государственного управления и передача полномочий по решению вопросов, связанных с миграцией, от одного ведомства к другому и обратно стали одной из причин того, что в течение нескольких лет проблемы в сфере миграции, по большей части, находились вне сферы государственного регулирования.

Как и прежде, органы государственного управления не имеют достоверной информации о реальной численности населения в каждом из регионов Кыргызстана, что влечет за собой недостаточную эффективность экономического планирования и

распределения бюджетных средств.

Внутренняя миграция населения в Кыргызстане происходит, главным образом, из сельской местности в города, из депрессивных регионов в области с более развитой экономикой и инфраструктурой. Сокращение численности и качественного состава населения стратегических приграничных и сельских районов существенно снижает перспективы развития сельскохозяйственного сектора и других традиционных отраслей экономики.

Большое количество отечественных политиков, не понимающих сути миграционных процессов, предлагают радикальные меры, направленные на введение различных запретов и остановку миграции директивным методом. Особенно ярко это демонстрируется в период проведения всевозможных предвыборных кампаний, когда населению даются популистские, безответственные обещания вернуть всех трудовых мигрантов на Родину.

Вместе с тем, анализ экономической и социально-политической ситуации, а также данные различных исследований позволяют прогнозировать, что в ближайшие несколько лет вряд ли следует ожидать снижения миграционной активности населения Кыргызстана. Напротив, членство Кыргызской Республики в ЕАЭС и связанные с этим преференции для наших соотечественников делают более привлекательными рынки труда в странах, где традиционно трудоустроивается подавляющее большинство кыргызстанцев.

В связи с этим актуальными остаются основные проблемы, осложняющие пребывание граждан Кыргызской Республики за рубежом, с начала массового оттока наших трудовых мигрантов за пределы страны и по сей день.

Информирование граждан о меняющихся миграционных правилах внутри страны и за ее пределами не ведется на должном уровне. Низкая правовая грамотность трудящихся мигрантов, их недостаточная профессиональная подготовка и слабое знание языков стран трудоустройств приводит к тому, что люди плохо понимают свои обязанности, накладываемые страной пребывания, что делает более рискованным их пребывание за рубежом, вынуждая нарушать миграционное законодательство стран приема. Значительное число трудящихся-мигрантов имеют неурегулированный статус в РФ. Также неконтролируемо растет число наших соотечественников с неурегулированным статусом в других странах приема, что приводит к административной и другой ответственности, в том числе за незаконное пересечение границы. Эта проблема имеет свое продолжение в появлении различного рода посредников и, даже, мошенников, которые не упускают возможности получить свою выгоду в этой ситуации.

Вне сферы государственного внимания остаются многие проблемы членов семей мигрантов, в особенности, детей. Часть из них не имеет возможности нормально учиться, получать достаточную медицинскую помощь, лишена достойных условий проживания.

Среди женщин наблюдается высокий уровень безработицы, низкая конкурентоспособность, наименьшая востребованность женщин с образованием и профессией, переток в неформальную экономику. Это ведет к последствиям, влияющим на деградацию общества: длительное проживание вне семьи и ее развал, увеличение числа детей, оставленных без присмотра и попечительства, сексуальное и трудовое рабство.

Трудящиеся-мигранты, в особенности неурегулированные, среди которых особенно уязвимыми являются женщины и молодежь, больше других подвержены риску стать жертвой обмана при вербовке и трудовой эксплуатации.

Невысоким остается уровень доверия к официальным органам своего государства и еще ниже к государственным органам принимающей страны. Основным способом

трудоустройства за границей все еще остаются личные связи с уже находящимися в трудовой миграции друзьями, знакомыми, родственниками.

Учитывая то, что растет доля работающих за границей более 1 года, все острее проявляются социальные проблемы членов семей трудящихся-мигрантов, особенно пожилых родителей и детей, оставшихся на их попечении, в Кыргызстане.

IV. ВЫВОДЫ

Данные, приведенные в настоящем Докладе демонстрируют, что в последние 2 года в Кыргызстане наблюдается положительная динамика в миграционной сфере, особенно в части, касающейся внешней трудовой миграции. Если в прошлом в политике государства, в большей степени, наблюдались действия по реагированию на складывающуюся ситуацию и защиту прав трудовых мигрантов наряду с неуправляемостью самой миграции, то в настоящее время можно увидеть, что вектор деятельности миграционного органа, при содействии международных агентств и организаций гражданского общества, постепенно сдвигается в сторону управления миграционными процессами.

Современные миграционные процессы нуждаются не только и не столько в контроле соответствующих органов, но, главным образом, в грамотном государственном управлении, с использованием научного подхода и передового мирового опыта.

Невозможно не согласиться с тем, что большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих сферу внешней миграции не оказывает значительного положительного влияния на регулирование миграционных процессов. Изучая миграционные законодательства разных стран, ученые приходят к мысли о необходимости сокращения активного правотворчества, «с помощью которого недостаточно квалифицированная в правовом отношении группа людей «нагромождает» законы одни на другие, умножает их противоречия и коллизии, продолжая усложнять правовую систему и затрудняя, а порой и отодвигая решение наиболее насущных вопросов».¹⁰ Вместе с тем сфера внутренней миграции, характеризующаяся не меньшим количеством проблем, регулируется лишь небольшим числом НПА и, пока, остается, по большому счету, вне государственного регулирования.

Трудящиеся мигранты содействуют экономическому росту страны, не только зарабатывая средства к существованию, но и отправляя денежные переводы родственникам, оставшимся на прежнем месте жительства.

В Кыргызстане большой отток рабочей силы ведет к дефициту квалифицированных специалистов, неравномерности экономического развития регионов, депопуляции и росту числа депрессивных территорий. В последние годы наблюдается сокращение работников сельского хозяйства, часть посевных площадей не осваивается, уменьшается поголовье скота.

Трудовая миграция отрицательно влияет на демографическую ситуацию в стране и приводит к сокращению человеческих ресурсов, в первую очередь, находящихся в трудоспособном и репродуктивном возрасте.

¹⁰ Кыргызстан. Расширенный миграционный профиль 2010-2015.

Поиск достойного заработка на иностранных рынках труда вымывает из местных сообществ активную часть населения, что приводит также к сокращению гражданской активности. В регионах, особенно сельских, сократилось количество организаций гражданского общества, активно участвующих в решении местных проблем. В то же время существует реальная угроза того, что образующуюся идеологическую нишу занимают религиозные активисты различного толка, к которым местное население относится терпимо и не видит потенциальной угрозы. Возвращение и воздействие на общество лиц с экстремистской и идеологически чуждой Кыргызстану позицией, особенно после участия в военных конфликтах, экстремистских организациях за рубежом, становится все более ощутимой угрозой национальной безопасности.

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.

Для многих мигрантов остается недоступным участие в избирательном процессе. Например, при оценочной численности внешних трудовых мигрантов из Кыргызстана в 793 тысячи человек, для участия в президентских выборах 2017 года на зарубежные избирательные участки было направлено только 18 тысяч бюллетеней. Это связано с тем, что большинство мигрантов не сдали биометрические данные, без которых участие в выборах невозможно. Кроме того, реализовать свои избирательные права за рубежом можно только на избирательных участках при диппредставительствах, что для многих мигрантов недоступно в силу их территориальной удаленности.

Частые кадровые перестановки в правительстве страны, и, не менее частые, структурные изменения, а, следовательно, и смена органов, ответственных за разработку и реализацию миграционной политики, не может положительно влиять на развитие государственного управления в миграционной сфере.

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.

V. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Политика, не ориентированная на связь с реальной экономикой, предопределила движение трудовых ресурсов из сельской местности в города внутри страны, а из

20% КЫРГЫЗСТАНЦЕВ, УЕХАВШИХ В СИРИЮ, СОСТАВЛЯЮТ ЖЕНЩИНЫ

Женщины больше подвержены к радикализации. Об этом 21 сентября в ходе семинара «Роль и место женщины в обществе и Исламе» сообщил руководитель фонда

«Ыйман» Нуржигит Кадырбеков. По его словам, из 500 уехавших в Сирию кыргызстанцев более 20% составляют женщины. Также основной проблемой является то, что женщины, уезжая, забирают с собой детей.

«Если человек не понимает религию, то его очень легко завербовать. Сейчас большой интерес у женщин к религии. Мужчины ходят в мечети к имамам, они слушают проповеди, а женщины остаются с вопросами. Тогда человек ищет ответ в интернете, а мы знаем, что это мусор»

ИА Аки-Пресс, 21.09.2017

Кыргызстана - в более развитые экономически соседние страны, куда не требуется визовое оформление и нет особых языковых проблем.

Необходимо проводить политику, которая будет способствовать лучшей интеграции мигрантов в обществах стран приема трудящихся-мигрантов для того, чтобы успешнее пользоваться преимуществами, предоставляемыми трудовой миграцией.

Вместе с тем, политика государства не может концентрироваться отдельно на проблемах миграции. Она должна предусматривать меры, направленные на содействие как мигрантам, так и гражданам принимающих стран справиться с быстрым распространением технологий и меняющимися правилами в трудовых отношениях.

Все еще продолжает оставаться актуальным создание благоприятных условий для того, чтобы граждане Кыргызстана оставались в своих сообществах, которое напрямую зависит от экономического развития регионов.

Для реализации такого подхода понадобятся согласованные усилия практически всех министерств, ведомств и органов местного самоуправления. Бюджетные средства должны расходоваться внутри страны и обеспечивать работой, а значит и доходами местных работников, а не иностранные компании. Ключевую роль в этом процессе должны играть Государственная служба миграции при Правительстве КР.

Для того, чтобы миграция стала действительно управляемой, необходимо создание условий для перехода от «стихийной» миграции к «качественной». Это подразумевает пересмотр подходов и повышение эффективности подготовки кадров, чья профессиональная деятельность соприкасается с миграционной сферой. В тоже время требуется и дальнейшая диверсификация направлений трудовой миграции, и эффективная предвыездная подготовка трудовых мигрантов, как профессиональная, так и правовая, и социальная.

Таким образом, актуальными остаются задачи, сформулированные в предыдущие годы, а именно:

- стабилизация внутренних перемещений и сокращение оттока населения из страны в два раза в течение ближайших лет;
- институциональное развитие дипломатических представительств Кыргызстана за рубежом с целью улучшения защиты прав наших соотечественников;
- дальнейшее упорядочивание процесса прибытия иностранных граждан, и защита внутреннего рынка труда;
- совершенствование регулирования процессов возвращения этнических кыргызов, работа с диаспорами, помощь беженцам, жертвам трудовой эксплуатации и торговли людьми;
- повышение эффективности взаимодействия государственной и частных служб занятости.

Естественным партнером государства в решении этих задач могут стать организации гражданского общества, которым требуется лишь поддержка и создание условий для их нормальной работы в части оказания помощи людям в обеспечении их прав и интересов.

В подготовке доклада в части, касающейся миграционных процессов в Кыргызской Республике приняли непосредственное участие представители органов государственного управления и организаций гражданского общества, а именно:

Баитовенко Светлана – Президент ОО «Ресурсный центр для пожилых», советник Партнерской Гражданской Платформы «Центральная Азия в Движении»;
Каныбеков Эрмек – Атташе Департамента консульской службы МИД КР;

Ли Светлана – Гл. специалист Управления пенсионной и тарифной политики Социального фонда КР;

Насыров Эржан – Ст. офицер Управления пограничного контроля Государственной Пограничной Службы КР;

Семенова Светлана – Зав. отделом социальной экономической защиты трудящихся Совета Федерации профсоюзов КР;

Таипова Тамара – Гл. специалист отдела демографической статистики Национального Статистического Комитета КР;

Шамшиев Улан – Зав. отделом трудовой миграции Государственной Службы Миграции при Правительстве КР;

Курманалиев Таалайбек – Координатор программ по миграции ОО РЦП, Член Общественного Совета Государственной службы миграции при Правительстве КР;

Эсенгельдиева Гульмира – Менеджер проекта «Продвижение защиты мигрантов через усиление партнерства в Кыргызстане, Армении и России» ОО РЦП.

РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ

I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Начиная с 1990 г., численность населения Армении имеет тенденцию к снижению. Согласно «Демографическому сборнику Армении 2016», если в 1990 г. численность населения составляла около 3 514 900 человек, то к началу 2016 г. – только около 2 998 600 (а к концу 2016 г. – 2 986 100 человек). Численность трудоспособного населения в 2016 г. по разным оценкам составила от 1 987 200 человек (66,27% населения) до 2 011 400 человек¹¹. Довольно высокая доля трудоспособного населения обусловлена тем, что в Армении трудоспособными считаются женщины и мужчины от 16 до 62 лет. Экономически активное население в 2016 г. составило 1 226 300 человек (НСС РА «Армения в цифрах», 2017). В 2016-2017 гг., молодежь (16-29 лет) составила 23% от экономически активного населения¹².

Согласно Информационному месячному докладу НСС РА («Социально экономическое положение Республики Армения в январе-сентябре 2017 года»), в течение первых двух кварталов 2017 г. уровень занятости населения составил 47,7% и 49,7% (от численности общих трудовых ресурсов), а уровень безработицы – 19% и 17,8% (от численности экономически активного населения). В 2016 г. уровень безработицы в среднем составлял около 18% от численности экономически активного населения¹¹. Уровень экономически активного населения, включая занятых и безработных, выше среди мужчин. Так, во втором квартале 2017 года среди мужчин 58% – занятые, 12% – безработные и 30% – экономически неактивные, а среди женщин заняты 43%, безработных – 9%, и экономически неактивных – 48%. (Информационный месячный доклад НСС РА 2017). Уровень занятости также значительно выше в селах, что может быть связано как с особенностью занятости сельского населения, так и с упадком промышленности. Если в сельских поселениях занятых - 64% населения, безработных - 4% и экономически неактивных - 32%, то в городах занятых только - 41%, безработных - 15% и экономически неактивных - 44% населения (НСС РА «Социально экономическое положение Республики Армения в январе-сентябре 2017 года»). Занятое население в 2016 г. было распределено по секторам экономики следующим образом¹¹:

Таблица 1

Сектор экономики	Численность (тыс. человек)	% к общему числу занятых
Сельское хозяйство, рыболовство, лесоводство	338,1	33,6
Промышленность	121,4	12,1
Строительство	37,5	3,7
Торговля, ремонт, организация жилья и общественного питания	139,1	13,8
Транспорт, склады, информация и связь	52,0	5,2
Недвижимость, финансовая, профессиональная, научно-техническая, административная и обслуживающая деятельность	34,3	3,4
Государственное управление, образование, здравоохранение и социальная работа	242,5	24,1

¹¹НСС РА «Армения в цифрах», 2017

¹²НСС РА «Социально экономическое положение Республики Армения в январе-сентябре 2017 года» и «Социально экономическое положение Республики Армения в январе-декабре 2016 года», Ереван 2017

Другие услуги	41,5	4,1
---------------	------	-----

По данным Государственного агентства занятости, в сентябре 2017 г. работу искало 88609 человек, из них безработных – 73621 человек (Информационный месячный доклад НСС РА 2017). Среди ищущих работу – наибольшее число в возрасте 25-34 лет (28% женщин и 26% мужчин) и 35-44 лет (25% женщин и 25% мужчин). С начала года консультации получили 82 350 человек. В сентябре 2017 г. спрос на рабочую силу составил 2 399 человек, с нагрузкой 37 человек на одно рабочее место. В сентябре был трудоустроен только 671 человек, несмотря на высокое количество претендентов на каждое рабочее место. Это значит, что многих ищущих работу, вероятнее всего, не устраивают условия труда и низкий уровень заработной платы.

Согласно репрезентативному исследованию¹³, среди мигрантов, вернувшихся из-за рубежа, до отъезда работу в Армении имели 40,7%, за рубежом – 76,6%, и после возвращения в Армению – 56,7%. Эти цифры говорят о том, что для граждан Армении вероятность найти работу за рубежом остается выше, чем вероятность найти ее на родине. В последние годы уровень бедности домашних хозяйств в Армении колебался от 44,2% до 45,8% в 2013-2015 гг., в 2016 г. он составил 43,3%. Таким образом, для нетрудоустроенного населения миграция является способом найти работу, причем более высокооплачиваемую, обеспечить семью и достойный образ жизни.

Согласно двум опросам, проведенным в Армении (Еганян 2016, Геворгян 2016), основными причинами временной, сезонной трудовой миграции или эмиграции являются безработица, необходимость обеспечивать семью, желание иметь более высокооплачиваемую работу, отсутствие уверенности в завтрашнем дне, трудности, связанные с коррупцией и другие. Согласно опросу относительно миграции в РФ, основной проблемой вернувшихся мигрантов является трудность с трудоустройством на родине, при этом, опыт, приобретенный за рубежом, не помогает им трудоустроиться. Многие, после возвращения, прилагают усилия трудоустроиться и решают больше не уезжать, однако, по причине безработицы, выезжают опять. Миграция, с точки зрения мигрантов, имеет как положительные, так и негативные результаты. Многие подчеркивают позитивные результаты – такие как: занятость и стабильность (23% опрошенных), получение опыта работы и новых навыков (8,2%). Среди негативных результатов опрошенные упомянули разбитые судьбы и чувство одиночества и отчуждения (8,5%), а также ухудшение здоровья. После возвращения в Армению мигранты также сталкиваются с трудностями при попытке заняться предпринимательской деятельностью, не только из-за неимения достаточных ресурсов, но и, по их словам, из-за высоких налогов¹⁴. Согласно другому опросу, большинство вернувшихся мигрантов считает условия для вложений в предпринимательскую деятельность в Армении «совершенно неблагоприятными» (49,4%) или «неблагоприятными» (29,4%). Только очень малая часть возвратившихся мигрантов имеет желание и возможность делать вклады в местное развитие (4,2%)¹³.

Сложно оценить количество мигрантов из Армении. Согласно экспертным оценкам, с 1990 г. по 2001 г. из Армении выехало около 631 400 человек¹³. Основная волна эмиграции пришлась на первую половину 1990-х годов в связи с экономическим кризисом и другими проблемами. Об эмиграции в последующие годы можно судить на основе разницы между

¹³ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

¹⁴ «Армянские трудовые мигранты в РФ. Трудности за границей и вызовы дома», Геворгян В., Армянский Каритас, Ереван 2016

прибывшими и отбывшими из республики, что дает лишь общее, но не точное представление об эмиграции. Согласно исследованию, по данным 2016 г., объемы эмиграционных потоков из республики медленно увеличиваются, исключительно за счет роста численности мигрантов, выезжающих на постоянное жительство за рубеж (Еганян, 2016). Разница между прибывшими и отбывшими в последние годы является не только отрицательной, но и медленно возрастающей, по крайней мере, по данным 2016 г. Так, в 2013 г. разница между прибывшими и отбывшими составила –31200 человек, в 2014 г. –41700, в 2015 г. –43400, а в 2016 г. –48200 человек. (Данные 2017 г. пока не полные, но согласно анализу, опубликованному ГМС РА, в январе-сентябре 2017 г. разница не так велика, как в 2016 г.). По оценкам исследователей, из указанных выше цифр относительно 2013-2015 гг., можно предполагать, что 53% внешних мигрантов являются членами домашних хозяйств, проживающих в Армении, и их возвращение, по меньшей мере, не исключается, а 47% являются членами домашних хозяйств, эмигрировавших полностью, и возвращение их значительной части маловероятно¹⁵. Таким образом, почти для половины мигрантов, миграция является долгосрочной стратегией. Главным мотивом миграции из Армении в данное время является экономический.

Законодательная база

Миграционные процессы и трудовая деятельность в Республике Армения на уровне законодательства регулируются рядом документов, основными из которых являются:

- Конституция Республики Армения;
- Закон Республики Армения «О гражданстве Республики Армения»;
- Закон Республики Армения «Об иностранных лицах»;
- Закон Республики Армения «О беженцах и убежище»;
- Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях;
- Гражданский кодекс Республики Армения;
- Трудовой кодекс Республики Армения;
- Закон Республики Армения «О занятости».

Законодательство Республики Армения гарантирует всем лицам, находящимся в Армении или под ее юрисдикцией, все фундаментальные права и свободы человека. Согласно Ст.30 Конституции РА, женщины и мужчины имеют равные права. Ст.40 Конституции закрепляет право на свободное передвижение: *«каждое лицо, законно находящееся на территории РА, имеет право на свободное передвижение и выбор места жительства; каждый имеет право на выезд за пределы РА; каждое лицо, имеющее право проживать в Республике Армения на законных основаниях, имеет право на въезд в РА»*. Не подлежит ограничению право граждан на въезд в Республику Армения. Конституцией также запрещены принудительный труд и прием на постоянную работу детей в возрасте до шестнадцати лет.

В Армении все равны перед законом. Ст.29 Конституции Республики Армения гласит: *«Запрещается дискриминация в зависимости от пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических признаков, языка, религии, мировоззрения,*

¹⁵ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

политических или иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, инвалидности, возраста либо иных обстоятельств личного или социального характера».

Законодательство также закрепляет права трудящихся-мигрантов. Согласно Ст.5 закона РА «Об иностранных лицах», иностранные лица в РА обладают равными с гражданами правами, свободами, обязанностями и несут равную ответственность, если иное не предусмотрено Конституцией, законами РА и международными договорами. В частности, основные гражданские и социальные права и свободы гарантированы каждому. Тем не менее, некоторыми правами (например, основными политическими правами или правом поступления на публичную службу) обладают только граждане РА.

Закон РА «Об иностранных лицах», относящийся к гражданам других государств (которые не являются гражданами РА), а также к лицам, не имеющим гражданства, регулирует порядок въезда, пребывания, транзита и выезда, а также трудоустройства иностранных лиц, в том числе, трудящихся-мигрантов. Согласно закону, иностранные лица имеют право на свободное распоряжение своими трудовыми способностями, свободу выбора профессии и вида деятельности, свободу заниматься не запрещенной законом экономической деятельностью, придерживаясь ограничений, предусмотренных законодательством РА. Как гласит закон, для трудоустройства в РА иностранным лицам необходимо получать разрешение на работу, за исключением случаев, предусмотренных Ст.23, включая лиц, которые освобождены от требования получать разрешение на работу на основе международных договоров с участием РА. Закон «Об иностранных лицах» был принят в 2006 г., а постановления Правительства РА, определяющие уполномоченный орган, выдающий разрешения на работу, а также порядок и сроки выдачи или отказа разрешений на работу работодателям для иностранных лиц, были одобрены в 2015 г., но их действие было приостановлено до 1 января 2018 г. постановлением Правительства от 11.08.2016 г. №827-Н. По этой причине, в настоящее время, иностранные лица имеют право осуществлять трудовую деятельность в РА без разрешения на работу. Согласно Ст.1 п.2, на иностранных граждан, работающих в Армении в посольствах, консульствах, международных организациях и их представительствах, а также членов их семей, действие данного закона распространяется в той мере, в какой взаимоотношения с ними не регулируются международными договорами РА.

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

В Республике Армения трудовая миграция регулируется нормами международных и двусторонних соглашений, нормами Конституции, Трудового кодекса и других законов, указами Президента, постановлениями Правительства и Премьер-министра РА, ведомственными нормативно-правовыми актами, правовыми актами ГМС МТУР (Государственной миграционной службы Министерства территориального управления и развития РА), и другими правовыми актами. Основой прав трудящихся-мигрантов в Армении являются всеобщие права человека. Они закреплены как в Конституции и других законах РА, так и в международных и двусторонних договорах, включая ратифицированные Арменией конвенции МОТ и соглашения стран-участниц СНГ и ЕАЭС.

Республикой Армения ратифицировано 29 конвенций МОТ. Армения также подписала (26 сентября 2013 г.), но пока не ратифицировала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Основные международные документы регулирующие трудовую миграцию в Армении включают:

- Всеобщую декларацию прав человека;
- Международный пакт о гражданских и политических правах;
- Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ;
- Конвенцию МОТ о работниках-мигрантах №97;
- Конвенцию МОТ о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения №143.

Присоединившись к данным документам, Республика Армения взяла на себя обязательство привести законодательство РА в соответствие с положениями данных конвенций и международными стандартами и защищать права трудящихся-мигрантов и членов их семей. Как гласит «План действий на 2012-2016 гг. по осуществлению концепции политики государственного регулирования миграции РА», Правительство РА взяло на себя обязанность последовательно добиваться выполнения требований конвенций и договоров ООН, МОТ и СНГ, относящихся к проблемам мигрантов и лиц, ищущих убежище, к их социальной защите, закреплению и реализации их прав.

Законодательство РА закрепляет права каждого, включая трудящихся-мигрантов, на территории или под юрисдикцией РА, в том числе:

- неумаление достоинства человека, право на жизнь, право на физическую и психическую неприкосновенность, запрет на пытки, бесчеловечное или унижающее обращение, или наказание, право на личную свободу, равенство перед законом и запрет дискриминации, право на свободу мысли, совести и религии, и другие права (Статьи 23-85 Конституции РА);
- право на свободное передвижение (Ст.40 Конституции РА);
- право на свободный выбор труда, на защиту при необоснованном увольнении с работы, запрет на увольнение из-за материнства, запрет на прием детей в возрасте до шестнадцати лет на постоянную работу, запрет на принудительный труд (Ст.57 Конституции РА);
- право на безопасные и достойные условия труда, отдых, социальное обеспечение, минимальную заработную плату, охрану здоровья в соответствии с законодательством (Статьи 82-85 Конституции);

Кроме того, закон РА «О занятости», который, в числе иных областей регулирования, определяет реализацию прав граждан в сфере занятости населения, виды оказываемых государством услуг и виды социального содействия при безработице, в равной мере регулирует занятость лиц без гражданства и иностранных граждан, имеющих право на проживание в РА. В частности, согласно Ст.3 п.3 Закона «О занятости», *«Государственное регулирование занятости граждан Республики Армения, проживающих в Республике Армения иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется посредством социального обеспечения».*

Данные права не могут быть объектом ограничений за исключением тех, которые предусмотрены законами РА.

Государственное регулирование миграционных процессов

Государственное регулирование миграционных процессов в Республике Армения осуществляется децентрализованно, т.е. различным государственным органам отведены определенные функции. В частности, Государственная миграционная служба Министерства территориального управления и развития РА в числе иных функций несет ответственность за разработку и осуществление миграционной политики РА. Вопросами предоставления виз на въезд в Армению на границе, статусов пребывания и получения гражданства РА занимается Паспортно-визовое управление Полиции РА. Министерство иностранных дел РА ведает предоставлением виз посредством дипломатических представительств РА за рубежом. В ведении Министерства труда и социальных вопросов РА находится весь социальный блок, включая некоторые вопросы трудовой миграции. Частично с миграционными процессами связаны также Министерство здравоохранения РА и Министерство образования и науки РА.

Государственная миграционная служба в составе Министерства территориального управления была создана указом президента РА от 18.11.2009 №НХ-286-Н. С 2014 г. служба была включена в состав Министерства территориального управления и чрезвычайных ситуаций. С 2016 г. служба вновь была включена в состав Министерства территориального управления и развития РА.

В последние годы, государственное регулирование миграционных процессов в Армении осуществлялось и осуществляется на основе трех национальных программ (Планов действий), рассчитанных на периоды 2012-2016, 2014-2016 и 2017-2021 годы.

Протокольным решением Правительства РА от 30.12.2010 №51 была одобрена Концепция государственного регулирования миграции Республики Армения; при этом основные руководящие принципы и цели регулирования, включая «приостановление эмиграции и поощрение иммиграции», были ранее определены правительственной программой «Основные приоритеты деятельности Правительства» (одобренной постановлением Правительства от 28.04.2008 №380-А). Далее, постановлением Правительства от 10.11.2011 №1593-Н был утвержден «План действий на 2012-2016 гг. по осуществлению концепции политики государственного регулирования миграции РА», с целью решения 14 основных вопросов, включающих:

- сближение законодательного поля и административной системы, регулирующих миграцию, с законодательством и наилучшими институциональными структурами стран-членов ЕС; внедрение системы электронных паспортов и идентификационных карт с биометрическими данными; усовершенствование системы пограничного контроля;
- формирование информационной системы учета миграционных потоков;
- защиту прав и интересов граждан РА, выезжающих на работу за границу;
- регулирование условий труда иностранных граждан, принимая во внимание нужды и развитие рынка труда РА;
- предотвращение нерегулярной миграции, берущей начало в РА и усовершенствование соответствующего законодательства;
- поддержку возвращения и реинтеграции граждан Армении из-за границы;
- усовершенствование системы предоставления убежища и обеспечение интеграции беженцев в Армянское общество;

- обеспечение непрерывности политики интеграции беженцев из Азербайджана в 1988-1992 гг;
- управление внутренними миграционными процессами;
- организацию борьбы против траффинга, защиту жертв и другие.

В частности, в сфере защиты прав и интересов трудящихся-мигрантов из Армении, были определены и проведены мероприятия, направленные на регулирование правовых отношений, возникающих во время трудовой миграции, мониторинг и сотрудничество с частными организациями по трудоустройству за рубежом, исследование иностранных рынков труда с целью увеличения возможностей трудоустройства граждан РА в других государствах на контрактной основе, проведение дискуссий о присоединении к действующим межгосударственным договорам и заключении двусторонних договоров; повышение информированности граждан РА об условиях трудоустройства за рубежом посредством проведения информационных кампаний, создания горячей линии, распространения буклетов, работы со СМИ и сотрудничества с неправительственными организациями.

Согласно «Докладу о мониторинге выполнения плана действий на 2012-2016 гг. по осуществлению концепции политики государственного регулирования миграции РА» (Ереван, 2017, стр.12-13), по данным на 12 декабря 2016 г., Государственным агентством занятости Министерства труда и социальных вопросов РА были подписаны меморандумы о сотрудничестве с 6 неправительственными организациями, предоставляющими услуги по трудоустройству за границей на территории РА (тем не менее, ни один человек не был отправлен на работу за пределы Армении данными организациями). Также, семью миграционными ресурс-центрами, действующими в территориальных/областных центрах Государственного агентства занятости, были предоставлены информация и консультации 2019-ти потенциальным и вернувшимся мигрантам (отъезжающим трудящимся-мигрантам предоставлялись консультации о миграционном законодательстве соответствующих принимающих стран, а вернувшимся – о порядке регистрации в территориальных центрах занятости, о свободных рабочих местах и о ежегодных государственных программах занятости). При помощи горячей линии, созданной Государственным агентством занятости, были предоставлены консультации более чем 10 тысячам граждан, при этом 487-ми лицам предоставлены информация и консультации об изменениях в миграционном законодательстве и запретах на въезд в РФ. Кроме того, был проведен конкурс для неправительственных организаций по реализации консультационных программ для граждан РА о порядке и условиях трудовой деятельности в иностранных государствах.

На основе анализа законодательства РА, регулирующего миграцию, и в связи со вступлением РА в Единое экономическое пространство, в дополнение к Плану действий на 2012-2016 гг. постановлением Правительства от 17 июля 2014 г. №769-Н был одобрен «План действий на 2014-2016 гг., направленный на приведение законодательства Республики Армения, регулирующего сферу миграции Республики Армения, в соответствие с международными стандартами, в том числе, с подходами и принципами, принятыми в Европейском союзе и в Едином экономическом пространстве». Целью данного Плана действий являлось обеспечение свободного передвижения рабочей силы в ЕЭП, включая упрощение процедур, связанных с пребыванием и регистрацией граждан РА в государствах членах ЕЭП, проведение мероприятий по защите прав и интересов трудящихся-мигрантов из

РА в странах членах ЕЭП, а также приведение законодательства РА в сфере миграции в соответствие с международными стандартами и принципами.

Протокольным решением Правительства РА от 31.08.2017 № 37 был утвержден «План действий, обеспечивающих эффективное выполнение стратегии миграционной политики РА на 2017-2021 гг.». Данный План действий включает такие направления, как:

- поддержка законной миграции (включая такие цели и проблемы, как упрощение режима въезда в РА, уточнение процессов предоставления статусов пребывания, регулирование и организацию мероприятий по улучшению условий трудовой деятельности иностранцев в РА и поддержку интернационализации образования);
- усовершенствование системы международной защиты (с целью усовершенствования действующих в РА законодательства и институциональной системы в отношении лиц, ищущих убежище, беженцев и лиц без гражданства);
- поддержка интеграции долгосрочных иммигрантов и беженцев и реинтеграции возвращающихся мигрантов;
- миграция и развитие (с целью направления экономического и человеческого потенциала мигрантов на развитие страны);
- защита прав и интересов граждан РА, выезжающих для работы за рубежом;
- борьба против незаконной миграции, и т.д.

Международные организации и организации гражданского общества

Основными международными организациями, осуществляющими деятельность в сфере миграции в РА в 2016-2017 гг., являются: УВКБ ООН, МОМ, а также Международный Центр по Развитию Миграционной Политики. На данный момент МОТ (Международная организация труда) не имеет программы технического сотрудничества с РА в области трудовой миграции, но аналогичная программа была осуществлена в период 2010-2013 гг., а новая программа находится на стадии разработки.

Перечисленные организации сотрудничают как с государственными структурами РА, так и с неправительственными организациями, оказывая поддержку в совершенствовании управления миграцией и других областях. В частности, международные организации оказывают поддержку (включая консультации и финансирование) в присоединении РА к международным конвенциям, в подписании двусторонних соглашений по миграции, в совершенствовании национального законодательства, в разработке и имплементации национальных программ, в наращивании потенциала, в проведении исследований, а также содействуют повышению общественной осведомленности и оказывают помощь различным группам мигрантов.

Например, в разработку упомянутого выше Плана действий на 2017-2021 гг. ГМС РА были вовлечены эксперты, благодаря финансированию УВКБ ООН. Кроме того, миграционные ресурс-центры Государственного агентства занятости, проводящие активную работу в области информирования потенциальных и вернувшихся трудовых мигрантов в Армении, были созданы благодаря сотрудничеству и поддержке со стороны представительств МОМ и МОТ, а также НПО «Человек в беде». На данный момент работают семь миграционных ресурс-центров, но ведутся работы по созданию таких центров при всех территориальных центрах Государственного агентства занятости.

Также МОМ и «Каритас Армения» оказали финансовую поддержку при создании мобильного миграционного ресурс-центра. Деятельность мобильного ресурс-центра

направлена на организацию встреч с представителями региональных общин Армении и потенциальными мигрантами, распространение всевозможной информации о законных путях миграции, о законодательстве принимающих стран, в первую очередь Российской Федерации, и о том, как защищать свои права и не оказаться в положении незаконного мигранта. Благодаря этому центру осуществляется сбор информации и проводятся исследования о проблемах, с которыми сталкивались и сталкиваются трудящиеся-мигранты.

Международные организации во многих случаях обеспечивают финансирование различных проектов организаций гражданского общества в сфере миграции. Деятельность последних направлена, главным образом, на реинтеграцию возвращающихся добровольно или депортированных мигрантов (в первую очередь из европейских стран); интеграцию беженцев, вынужденных переселенцев из Сирии и других государств и репатриантов; в некоторой степени, на проведение информационных кампаний и подготовку потенциальных трудящихся-мигрантов. В числе организаций гражданского общества, работающих с беженцами, вынужденными переселенцами и возвращающимися мигрантами необходимо отметить организации «Каритас Армения», «Армянский Красный Крест», «Миссия Армения», «Человек в беде» и др. Более того, в рамках программ, реализуемых в 2015-2018 гг. «Каритас Армения» через региональных партнеров организует встречи в региональных общинах и финансирует осведомительные программы среди школьников и потенциальных мигрантов. Общественная организация «Возвращение и защита» также, время от времени, организует информационные кампании для молодежи, в том числе посвященные проблемам трудовой миграции.

Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции

Со 2 января 2015 г. Республика Армения входит в состав ЕАЭС (договор о присоединении РА к ЕАЭС был подписан 10 октября 2014 г. и ратифицирован парламентом РА 4 декабря 2014 г.). Кроме того, в последние годы Арменией был подписан ряд многосторонних и двусторонних соглашений. Многосторонние включают:

- Соглашение между ЕС и РА о реадмиссии лиц, проживающих без разрешения, (подписано 19 апреля 2013 г., вступило в силу 1 января 2014 г.);
- Соглашение между ЕС и РА об упрощении визового режима (подписано 17 декабря 2012 г., вступило в силу 1 января 2014 г.).

В числе двусторонних соглашений необходимо указать подписанные в 2016 г. Соглашение между Правительством Республики Армения и Правительством Республики Франция о партнерстве по миграции (подписано 27 октября 2016 г.), Меморандум между Правительствами Республики Армения и Исламской Республики Иран о безвизовых поездках граждан двух стран (подписан 5 июля 2016 г.), а также Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии, подписанное 20 августа 2010 г.

После создания Евразийского экономического союза, граждане стран-членов ЕАЭС, получили определенные преимущества при трудоустройстве на внешних рынках труда в пределах ЕАЭС, по сравнению с представителями государств, не входящих в данный Союз, в частности:

- Работодатели имеют право привлекать к трудовой деятельности граждан соответствующих государств без учета ограничений по защите национального рынка

труда (за исключением ограничений, установленных договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности и общественного порядка);

- трудящимся не требуется получать разрешение на работу;
- граждане, прибывающие с целью трудоустройства, освобождаются от обязанности регистрации в течение 30 суток с даты въезда, но должны регистрироваться после этого срока если такое требование предусмотрено законодательством государства трудоустройства;
- трудящиеся имеют право пребывать на территории государства трудоустройства в течение срока действия их трудового или гражданско-правового договора;
- если соответствующий трудовой договор был расторгнут после 90 суток с даты въезда, трудящиеся мигранты имеют право заключить новый договор в течение 15 суток, не выезжая из страны;
- трудящиеся мигранты и члены их семей имеют право на бесплатную скорую медицинскую помощь и так далее.

Параллельно с развитием сотрудничества в рамках ЕАЭС, начиная с июля 2013 г., в Российской Федерации начались работы по применению запрета на въезд в РФ в отношении иностранцев, нарушивших миграционное законодательство. Кроме того, согласно справке ГМС РА, в связи с ужесточением требований миграционного законодательства, а также изменениями и дополнениями, внесенными в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, увеличилось число иностранных граждан, в отношении которых началось применение запрета на въезд (для более детальной информации см. раздел о внешней миграции). В частности, к февралю 2014 г. число иностранцев, кому запрещен въезд в РФ, составило 573 000, из которых 524 000 – граждане стран СНГ и 32 000 – граждане РА. Кроме того, 3,7 миллионов иностранцев, находящихся в РФ и уже нарушивших миграционное законодательство, попали в сложную ситуацию – в случае выезда из РФ им грозит запрет на въезд от 3 до 10 лет. Из них 3,5 миллиона – граждане СНГ и 160 000 – граждане РА. Большинство граждан РА – трудящиеся-мигранты, зарабатывающие на жизнь в РФ и содержащие семьи. Некоторые из них оставили имущество в РФ и не могут въехать, в других случаях разделились семьи, так как некоторые члены семьи не могут выехать из РФ. Чтобы найти выход из этого положения, ГМС МТУР РА были проведены дискуссии и достигнута договоренность с Федеральной миграционной службой РФ (реорганизована с апреля 2016 г. в Главное управление по вопросам миграции МВД РФ). Согласно договоренности, ГМС МТУР РА принимает заявления от граждан РА с просьбой о снятии запрета на въезд в РФ с прилагаемыми документами и передает их соответствующему органу РФ, который, рассмотрев заявления, выносит решение отменить запрет или оставить его в силе. Данные работы начали проводиться с июля 2014 г. По данным на 1 октября 2017 г. ответы были получены на более чем 11 700 заявлений, из которых 5 138 были положительными, и запрет в этих случаях был снят.

Общественное мнение в Армении зачастую рассматривает трудовую миграцию в негативном свете, как способствующую постоянной эмиграции населения, снижению численности населения, переманиванию специалистов, и другим подобным явлениям. По этой причине, организованное трудоустройство мигрантов за рубежом не имеет широкой поддержки среди общественности; оно воспринимается как потенциально провоцирующее еще более массивные потоки эмигрантов. В качестве возможного решения рассматривается

модель циркулярной миграции, которая в последние годы приобрела широкую поддержку различных международных организаций, включая МОМ, Европейскую комиссию и Всемирный банк. Внедрение систем циркулярной миграции на основе двусторонних и многосторонних договоров и международной политики воспринимается многими политическими деятелями как способ решить различные проблемы, ассоциирующиеся с миграцией¹⁶.

Современная миграционная политика Армении делает акцент на поощрении циркулярной миграции, а также на потенциале, который мигранты имеют в развитии экономики, инфраструктуры и науки в Армении. Кроме того, после подписания Соглашения между Правительством Республики Армения и Правительством Республики Франции о партнерстве по миграции в 2016 г., ГМС РА работает в направлении подписания аналогичных соглашений и с другими европейскими странами. В рамках данных соглашений будет поощряться циркулярная миграция представителей определенных групп, например, высококвалифицированных специалистов, стажеров и студентов, при условии их последующего возвращения в Армению.

II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Внутренняя миграция

В период существования Советского Союза, в Армении наблюдалась значительная внутренняя миграция из сельских местностей в города, главным образом в столицу Ереван. Одной из главных причин этого была индустриализация: к концу 1980-х промышленность производила от 55% до 2/3 ВВП Армении (Прокофьев 1998, Плац 2000). К концу XX столетия 64,9% населения Армении жили в городах и более трети всего населения страны (34%) жили в Ереване. Согласно переписи 2001 г., 29,5% из общего числа жителей Еревана (1 103 488 человек) не были там рождены, а переехали из сельских регионов (18%) или из других республик. После развала СССР миграция из сельских местностей в города Армении приостановилась, в то время как резко возросли эмиграционные потоки в связи с такими факторами, как экономический кризис и блокада, война в Нагорном Карабахе, упадок промышленности, приватизация земли сельским населением и др.¹⁷ Таким образом, в 2016 г. только 63,7% населения жили в городах¹⁸.

Согласно Демографическому сборнику Армении 2016 г., в настоящее время в Армении нет обобщенных административных источников информации о миграции, включая внутреннюю и внешнюю; государственный регистр населения также находится на стадии завершения. Поэтому основой данных в области миграции являются исследования, а в случае с внешней миграцией, также и количество пересечений границы (т.е. разница между количеством въехавших и выехавших из республики). По словам представителя ГМС РА, сбор статистической информации государственными службами в РА ведется на основе административных процедур, а к таким процедурам как, например, смена учета/регистрации по постоянному месту жительства, внутренние мигранты прибегают не часто. Подавляющее

¹⁶«Циркулярная миграция: путь вперед в глобальной политике?», Международный институт миграции Оксфордского университета, Рабочий документ 4, Вертовок С., 2007г.

¹⁷«Социальное воздействие эмиграции и сельско-городская миграция в Центральной и Восточной Европе. Резюме: Армения», Манасян Г. и Погосян Г., 2012г.

¹⁸«Армения в цифрах», НСС РА, Ереван 2017

большинство внешних мигрантов, находящихся за рубежом дольше 6-ти месяцев, также не сообщает об этом консульским представительствам Армении. Согласно исследованию 2016 года, 80% вернувшихся мигрантов не регистрировались в армянских консульствах, зачастую, по причине неосведомленности о требованиях армянского законодательства (44,5%) или, так как не считали это важным (29,8%)¹⁹.

Согласно закону РА «О государственном регистре населения», при перемене места постоянного места жительства, жители обязаны в течение семи дней проинформировать соответствующие инстанции о новом месте жительства (также, согласно постановлению Правительства «О внедрении системы государственного регистра населения РА» от 14 июля 2005 г. №1231-Н, в случае выезда и пребывания за рубежом дольше полугода, граждане Армении должны сообщить об этом соответствующим дипломатическим представительствам или консульским службам в течение 15 суток после истечения 6 месяцев). Однако нарушение срока, установленного законодательством, не влечет за собой серьезных последствий для граждан. Тем не менее, также, как и в некоторых других постсоветских республиках, от прописки по месту жительства зависят, например, доступ к медицинским услугам в поликлиниках, получение социального обеспечения, учеба в школе, голосование, и т.д. Таким образом, внутренние мигранты меняют регистрацию если им это необходимо, например, при покупке нового жилища в городе и переезде на новое место жительства. Студентам, живущим в общежитиях в других городах, и призывникам также необходимо менять регистрацию. Во многих других случаях, например, при временном переезде с целью учебы или работы, при проживании внаем или у родственников, мигранты не меняют регистрации и, при необходимости, например, для того, чтобы проголосовать, посещают место постоянной регистрации. Часто, в случае замужества и переезда, женщины не сразу регистрируются по новому адресу. Кроме того, нередко люди меняют регистрацию чисто формально, по юридическим, административным или экономическим причинам (Еганян 2016). Поэтому можно сказать, что данные государственного регистра населения не точно отражают картину внутренней миграции населения.

Необходимо также отметить, что процедура учета по-новому (постоянному, временному или фактическому) месту жительства в РА значительно упрощена. Для этого лицам необходимо предоставить заявление и документы, удостоверяющие личность и подтверждающие право на проживание по указанному адресу. При постановке на учет по постоянному месту жительства, в качестве подтверждения, необходимо заручиться разрешением владельцев жилья (личным или заверенным нотариусом). Для учета по месту фактического проживания необходим визит участкового для удостоверения факта проживания соответствующего лица по указанному адресу и предоставление им соответствующего подтверждающего документа.

Последние данные Национальной статистической службы РА о внутренней миграции опубликованы в «Демографическом сборнике Армении 2016 г.» и основаны на «Обобщенном исследовании жилищных условий домашних хозяйств», проведенном в 2012-2015 гг. («Демографический сборник Армении 2017 г.» будет опубликован в декабре 2017 г.). Согласно данному исследованию, из общего числа членов домашних хозяйств старше 15-и лет, которые были вовлечены в миграционные процессы, 55,6% отсутствовали и находились в пределах РА или в других государствах, 41% вернулись, и 3,4% в первый раз находились в данном поселении. На внутреннюю миграцию приходится только небольшая

¹⁹«Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

доля всех миграционных процессов: из членов домашних хозяйств от 15-и лет и старше, которые были вовлечены в миграционные процессы в указанный период, в 2015 г. только 11% мигрировали в пределах Армении. Среди членов домашних хозяйств от 15-и лет и старше, мигрировавших в 2012-2015 гг., только 2,9% переезжали в пределах РА из-за поиска работы. Таким образом, внутренняя трудовая миграция в Армении незначительна, и трудовые мигранты, в подавляющем большинстве, выезжают за рубеж²⁰. Причиной этого являются трудности с трудоустройством в Армении, невысокий уровень заработка, едва ли позволяющий трудовым мигрантам оплачивать аренду жилья в другой части Армении.

Основными причинами внутренней миграции можно считать учебу, туризм, семейные обстоятельства, постоянный переезд и другие (включая призыв на службу в армии). Согласно «Демографическому сборнику Армении 2016 г.» НСС РА, из всех мигрантов, мигрировавших в данный период с целью учебы, 75,9% мигрировали в пределах Армении. Из всех переездов по семейным обстоятельствам, на долю внутренней миграции пришлось 13,9%, по причине постоянного переезда – 28,4%, с целью туризма – 43,5%, по другим причинам (включая службу в армии) – 28,5%. Из мигрантов, мигрировавших в 2012-2015 гг. и не вернувшихся в 2015 г., во внутреннюю миграцию были, в основном, вовлечены переехавшие с целью учебы (66% от всех мигрировавших студентов) и 35,9%, мигрировавших по другим причинам.

Согласно исследованию, проведенному в 2016 г. среди армянской молодежи, 27,3% хотели бы переехать в другую местность в Армении; это желание в основном относится к молодежи проживающей вне столицы Армении (37,4%)²¹.

Внешние мигранты из Республики Армения

Согласно обширному репрезентативному исследованию внешних миграционных процессов из Армении (с общим количеством опрошенных домашних хозяйств равным 2 953), в течение трех с половиной лет (01.2013–07.2016 гг.) в Армению прибывали и отбывали около 11% всего населения страны. В 2016 г. вовлеченность домашних хозяйств в миграционные процессы по всей республике составила 31,6% (включая домашние хозяйства, в которых есть вернувшиеся мигранты и/или мигранты, находящиеся за рубежом), что несколько ниже, чем в 2015 г. (33,8%). Тем не менее, говорить о тенденции понижения вовлеченности населения в миграционные процессы пока не приходится, принимая во внимание интенсивный рост данного показателя в Армении с 2013 г. В период между 2007-2013 гг. вовлеченность домашних хозяйств в миграционные процессы, в среднем, составляла 24,3%. Авторы данного исследования связывают небольшое снижение данного показателя в 2016 г. не с внутренними, а с внешними факторами, в частности, с ухудшением экономической ситуации в РФ, являющейся основным импортером трудовых ресурсов из Армении, с сокращением рабочих мест трудящихся-мигрантов и с резким понижением их доходов. Таким образом, в 2015 г. средняя заработная плата армянских мигрантов, находящихся за рубежом, сократилась более чем в 2 раза (с 600 тысяч до 261,7 тысяч драмов, что приблизительно эквивалентно 74 000 и 32 300 рублей), а в 2016 г. составила только 254,2 тысяч драмов (около 31 400 руб.). В то же время, несколько возросла средняя заработная

²⁰«Оценка миграционной ситуации РА посредством выборочного исследования». Варданян А. и Еганян Р. Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2013

²¹«Поколение независимости. Исследование в среде молодежи, Армения 2016», Мкртчян А., Вермишян А. и Баласанян С., Ереван 2016

плата вернувшихся в Армению мигрантов (98,8 тысяч драм в 2015 г. и 103,8 тысяч драм в 2016 г., около 12 200 и 12 800 рублей соответственно). Таким образом, если в 2015 г. средняя заработная плата за рубежом превышала среднюю заработную плату в Армении в 6,6 раз, то в 2016 г. – только в 2,5 раз (Еганян, 2016).

Трудоустройство и получение более высокой заработной платы являются целью подавляющего большинства мигрантов из Армении. Так, в 2013-2016 гг., в среднем, около 86% поездок из Армении были предприняты трудящимися-мигрантами и сопровождающими их членами семей. В 2016 г., в связи с вышеуказанными факторами, возросла доля приездов возвратившихся трудовых мигрантов (74,8 % от всех приездов) по сравнению с 2015 г., когда она составила 71,1% (Еганян, 2016).

Большинство приездов (92,8% по данным 2016 г.) и отъездов (93,9 %) из Армении выпадают на долю РФ²². Согласно «Демографическому сборнику Армении 2016 г.» НСС РА, из мигрантов 15 лет и старше, выехавших в 2012-2015 гг. (и не вернувшихся по данным 2015 года) с целью трудоустройства, в РФ направились более 93%. Из числа мигрантов, выехавших по семейным причинам в тот же период и не вернувшихся в 2015 г., в РФ находились 87,6%. Остальными направлениями миграции из Армении являются другие страны ЕАЭС (1% прибытий и 0,7% отбытий), другие страны бывшего СССР (соответственно, 2,1% и 1,2%), европейские страны (1,6% и 2,2%), страны Северной Америки (0,9% и 1,1%) и другие страны (1,6% и 0,9%).

Основными причинами трудовой миграции из Армении являются ограниченность внутреннего рынка труда и недостаток рабочих мест (т.е. несоответствие предложения рынка труда спросу), низкие зарплаты, ограниченность возможностей для начала предпринимательской деятельности и т.д. Согласно исследованию 2016 г., многие мигранты предпочли бы не выезжать из Армении если бы могли обеспечивать свою семью, работая на родине²³. При проведении опроса в 2016 г., безрезультатный поиск работы/неимение работы были названы как причина миграции 60% мигрантов старше 15-и лет, находящихся за рубежом (более того, в случае 2/3 мужчин и сельских жителей) (Еганян, 2016). В случае жителей столицы и женщин эта причина имела меньшее значение (48,1% и 21,4% соответственно). Кроме того, заработок для домашнего хозяйства, как причина миграции, был назван в 49,4% случаев. 25% опрошенных назвали причиной миграции поиск более высокооплачиваемой работы. Решение о миграции было принято лично в 64,6% случаев, а в 35,4% случаев это было семейным решением (Еганян, 2016). Выходом из сложившейся ситуации многие мигранты и эксперты считают улучшение экономической ситуации Армении, создание рабочих мест, борьбу с коррупцией, поддержку малого и среднего бизнеса, и другие меры.

Согласно данным Отдела трудовой миграции Министерства труда и социальных вопросов РА, в настоящее время не имеется формальных программ организованного трудоустройства граждан Армении за рубежом. Экспертные интервью, проведенные при подготовке данного доклада, подтвердили, что такие понятия или даже фразы как «организация трудовой миграции» или «поддержка трудовой миграции» воспринимаются многими в Армении негативно, как синоним организации и поддержки эмиграции населения из страны. Согласно данным опроса, в 2016 г. армянская и зарубежная государственные

²² «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

²³ «Армянские трудовые мигранты в РФ. Трудности за границей и вызовы дома», Геворгян В., Армянский Каритас, Ереван 2016

службы занятости помогли трудоустроиться только двум мигрантам, находящимся за рубежом, армянские частные службы занятости – также только двоим, и зарубежные частные службы – двадцати трем (Еганян, 2016).

Из отъезжающих трудовых мигрантов, только 3,2% имели письменный договор на момент отбытия, большинство (70,8%) имели определенную договоренность (65,1% - устное обещание), а остальные ехали без договоренностей, в надежде найти работу, что довольно рискованно. Данные договоренности были достигнуты в основном с заграничными бригадирами/работодателями (67,9%), с другими лицами, проживающими за рубежом (22,1%) и с местными работодателями/бригадирами/подрядчиками в Армении (8%), которые, используя свои связи за рубежом, набирают и перевозят работников из Армении на основе устных договоренностей или договоров²⁴. Таким образом, трудовая миграция из Армении носит спонтанный характер и организуется в основном на неформальном уровне.

Часто мигранты направляются туда, где у них имеются определенные связи, являющиеся источником поддержки. Благодаря связям, многие устраиваются на работу в надежде на то, что благодаря личному знакомству, их труд будет оплачен по совести, хоть зачастую и без наличия письменного трудового контракта. Согласно исследованию, 75% мигрантов, находящихся за рубежом, имеют социальный капитал, из них только 38,1% не получили никакой поддержки. Их большая часть (47,3%, а в случае сельских жителей 59,6%) получила поддержку в вопросе работы, треть мигрантов получила поддержку в вопросе жилья, и только 9% - материальную поддержку. Большинство вернувшихся мигрантов (91,3%) не контактировали с организациями армянской диаспоры в течение последней поездки. Это можно объяснить тем, что вернувшиеся мигранты едут, в основном, на сезонные работы и работают напряженно. В то же время организации диаспоры в основном не берут ответственности за временных мигрантов²⁴. Однако, согласно интервью (нерепрезентативным) с мигрантами, организации армян за рубежом оказывают поддержку мигрантам, попавшим в беду. Например, в одном случае община собрала средства на покупку билета в Армению для мигранта, у которого были серьезные трудности и недостаточно средств на возвращение. Согласно выводам авторов исследования, можно предположить, что те мигранты, которые поддерживают связь с организациями диаспоры, в основном являются долгосрочными мигрантами или переселенцами, 38,2% из них делали различные вклады в деятельность организаций диаспоры.

Практика трудоустройства и проблемы трудовых мигрантов в Российской Федерации

Предпочтение армянскими мигрантами Российской Федерации в качестве направления трудовой миграции связано со многими факторами, включая длительные политические, экономические и культурные связи, владение русским языком, рынок труда, предоставляющий широкие возможности для трудоустройства, более высокий уровень дохода и др.

По последним данным, имеющимся в распоряжении ГМС РА, в 2015 г. в России находилось 362 532 граждан РА, поставленных на учет в территориальных органах ФМС России. В 2016 г. на территорию РФ въехали 603 358 граждан Армении, разрешение на временное проживание получили 21 872 граждан, и по разрешениям на временное проживание проживали 18 352 мигрантов из Армении. Гражданство РФ получили 22 264

²⁴ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

граждан. Таблица 2 демонстрирует некоторые статистические данные о гражданах РА в РФ между 2014 и 2016 годами, предоставленные ГМС РА Главным управлением по вопросам миграции МВД РФ.

Таблица 2

№	Показатели	2014	2015	2016
1	Численность граждан РА, поставленных на учет в территориальных органах ФМС России	434 298	362 532	-
2	Численность граждан РА, получивших разрешение на временное проживание	28 227	9 908	21 872
3	Численность граждан РА, временно проживающих в России (по разрешениям на временное проживание)	-	10 259	18 352
4	Численность граждан РА, приобретших гражданство РФ	11 223	8 368	22 264
5	Численность граждан РА въехавших на территорию РФ	-	365 100	603 358
6	Численность граждан РА выехавших с территории РФ	-	243 600	-
7	Численность граждан РА, совершивших административные правонарушения в сфере миграционного законодательства на территории РФ	45 239	9 434	120 300
8	Численность граждан РА, получивших разрешение на работу на территории РФ, том числе, а) специалисты, имеющие квалификацию и б) специалисты имеющие высокую квалификацию	63 103 а) 4 911 б) 249	-	-
9	Численность граждан РА, получивших патенты на осуществление трудовой деятельности на территории РФ	153 382	-	-

Согласно упомянутому выше репрезентативному количественному исследованию внешних миграционных процессов из Армении 2016 г., подавляющее большинство мигрантов имеют армянское гражданство.²⁵ Двойное гражданство имеют 3,1% возвратившихся мигрантов (ВМ) и 4,9% мигрантов, находящихся за границей (МНГ). 2,7% ВМ и 5,5% МНГ являются гражданами других стран. Среди имеющих двойное гражданство/граждан других стран, подавляющее большинство (87,2%) имеют гражданство РФ. Родной язык подавляющего большинства мигрантов армянский, и, по крайней мере, одним иностранным языком владеют 96% ВМ и 97,8% МНГ. Большинство из них владеют русским языком (98,1% ВМ и 97,7% МНГ).

Среди мигрантов из Армении преобладают мужчины (77,6% ВМ и 83,3%, МНГ), однако имеются региональные различия относительно соотношения женщин и мужчин мигрантов: в числе ВМ и МНГ из Еревана, женщины составляют 37,1% и 29,6%, а из сельских местностей 11,4% и 11,7% соответственно. Подавляющее большинство мигрантов (87,1% ВМ и 90,5% МНГ) находятся в трудоспособном возрасте (от 18 до 62 лет), кроме того, более чем каждый второй мигрант, находящийся за рубежом – в возрасте от 25 до 44 лет. Детей до 17-ти лет среди МНГ – 6,6%, людей возрасте 63-х лет и старше – 2,9% (Еганян, 2016).

В числе мигрантов, находящихся за границей (от 6-ти лет и старше) 2,8% имеют начальное образование, 4,7% - базовое, 52,6% - среднее, 1% - предпрофессиональное, 16,9% - среднее профессиональное, 22% - высшее образование. 51,2% МНГ имеют

²⁵ Данные указанного исследования 2016 г. относятся к потенциальным, вернувшимся и находящимся за рубежом мигрантам вне зависимости от принимающей страны (Еганян 2016). Тем не менее, принимая во внимание то, что подавляющее большинство мигрантов (почти 94%) направляются в РФ с целью работы, можно считать, что эти данные в основном относятся именно к трудящимся мигрантам из РА в РФ, и не могут характеризовать мигрантов из Армении в других государствах.

профессию/квалификацию. По социально-экономическому статусу 74,4% МНГ - занятые/самозанятые, 4,6% - ученики и студенты, 13,2% - не имеющие работы. С точки зрения сферы занятости, 89,8% МНГ имеют работу по найму в частном секторе, 3,9% - работу по найму в государственном секторе, 5,2% - самостоятельно занятые/индивидуальные предприниматели. Большинство МНГ (63%) трудятся в сфере строительства²⁶.

Согласно справке ГМС РА, начиная с середины 2013 г., миграционная политика РФ постепенно ужесточалась. Как было упомянуто выше, требования миграционного законодательства были ужесточены, параллельно изменения и дополнения были внесены в «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». В результате этих изменений, в феврале 2014 г. запрет на въезд в РФ распространился на 573 000 человек, большинство из которых были гражданами стран СНГ и 32 000 - гражданами Армении. Благодаря сотрудничеству между государственными структурами РА и РФ, запрет на въезд для некоторых армянских граждан был снят. Кроме того, 3,7 миллионов иммигрантов, находящихся в РФ и нарушивших миграционное законодательство, не смогут въехать обратно в Россию, если пересекут границу. Законодательные изменения имели ретроспективное действие, распространяясь на мигрантов, нарушивших миграционное законодательство до их принятия. То, что такое большое количество мигрантов находилось в РФ с нарушением миграционного законодательства, говорит о том, что помимо индивидуальных факторов имеются и структурные факторы, выталкивающие мигрантов в сферу нерегулируемой миграции. Многие из таких мигрантов живут в РФ с семьями, трудятся, имеют движимую и недвижимую собственность и уже, в какой-то мере, интегрированы в российское общество. Запрет на въезд, во многих случаях, будет означать разделение семей, потерю собственности и источника заработка домашних хозяйств миллионов мигрантов.

Кроме данного ужесточения, изменение (вступившее в силу 1 января 2014 г.) было внесено в Федеральный Закон РФ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому граждане стран, имеющих право на безвизовый въезд в РФ (включая граждан РА), имеют право находиться на территории РФ суммарно 90 суток из каждых 180-ти. До внесения данного изменения, многие граждане таких стран выезжали из РФ на 89-й день и, тут же, въезжали обратно. Это позволяло им, не имея разрешения на проживание, длительное время фактически проживать и работать на территории РФ. Кроме того, согласно изменению, внесенному в Ст.27 закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», на нарушителей, находящихся в РФ дольше 90 суток из 180-и, стал налагаться запрет на въезд в РФ длительностью в 3 года. Таким образом, если граждане данных государств намереваются пребывать на территории РФ дольше 90 суток и работать, им необходимо получить документы, обосновывающие их пребывание, в частности, получить разрешение на работу или приобрести патент. Для граждан стран, вступивших в ЕАЭС начал действовать новый режим – для более длительного пребывания на территории РФ и осуществления трудовой деятельности им необходимо иметь трудовой контракт. Длительность их пребывания определяется сроком данного контракта. С 10 января 2015 г. в РФ были введены новые ужесточения в отношении мигрантов, согласно которым, длительность запрета на въезд была поставлена в зависимость от длительности незаконного пребывания. Таким образом, при превышении срока в 90 суток применяется запрет на въезд на 3 года, при превышении срока

²⁶«Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

от 180 до 270 суток – на 5 лет, и при нарушении срока свыше 270 суток – на 10 лет (Справка ГМС РА).

Согласно Статье 96 Договора о ЕАЭС, «государства-члены осуществляют сотрудничество <...> по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах». Однако могут ли положения Договора сами по себе способствовать легализации труда мигрантов из стран-членов ЕАЭС в России на практике, принимая во внимание реалии современного российского рынка труда?

Для того чтобы понять, как данные перемены отражаются на жизни трудящихся мигрантов, были проведены несколько интервью как с мигрантами, так и с экспертами в данной области, которые не являются репрезентативными, но позволяют взглянуть на ситуацию глазами самого мигранта. Главной проблемой, поднятой респондентами в связи с легальностью пребывания армянских трудовых мигрантов на территории РФ, оказалось то, что их пребывание напрямую зависит от наличия письменного трудового контракта, в то время как большинство работодателей подписывать такой контракт отказываются с целью уклонения от налогов. По словам одного из респондентов, до вступления в ЕАЭС трудящимся-мигрантам было проще оформить легальное пребывание – необходимо было только зарегистрироваться и приобрести патент, благодаря которому они могли работать без наличия письменного трудового контракта. Однако после вступления Армении в ЕАЭС, при отказе работодателя подписать контракт, им приходится давать взятку и оформлять документы через так называемых «легализаторов» (лиц которые оказывают услуги по оформлению/продлению миграционного учета). Такие легализаторы, за определенную сумму, помогают мигрантам оформить фиктивный трудовой контракт в другой фирме (в которой мигрант на самом деле не работает) и, благодаря связям с соответствующими чиновниками, помогают в продлении миграционного учета на основе данного контракта.

По словам другого трудящегося-мигранта, работающего в РФ более 10 лет, после вступления Армении в ЕАЭС депортаций мигрантов стало меньше (например, по причине просроченной регистрации), найти работу гражданам стран-членов стало легче и оформлять документы стало проще, так как не приходится лично стоять в очередях для приобретения патента, оформлением документов занимаются определенные конторы/люди. На вопрос о стоимости оформления документов респондент назвал конкретную сумму (около 4 000-5 000 рублей, включая прописку и разрешение на работу), как если бы речь шла о формальной государственной пошлине. Он пояснил, что эта сумма передается легализаторам неформально. Кроме того, несмотря на то, что гражданам Армении не требуется получать разрешение на работу, респондент сказал, что легализаторы оформляют также и такие разрешения²⁷ на случай проверки документов милицией. На реплику о том, что гражданам Армении такое разрешение не требуется, респондент ответил, что *«это должно быть так, но, как известно, «лиц кавказской национальности» милиционеры постоянно останавливают. Им надо к чему-нибудь придаться, их не интересует, можно ли без разрешения на работу или нельзя. Поэтому сразу же лучше деньги давать и делать разрешение на работу»*. Таким образом, по причине неосведомленности о своих правах и отсутствия трудового контракта, мигранты также могут давать взятки за получение документов, которые им вовсе не требуются, чтобы избежать проблем с правоохранительными органами.

²⁷ Очевидно фальшивые (примечание автора).

Респонденты, независимо друг от друга, упомянули, что при миграционных службах имеются определенные легализаторы - лица, оформляющие фиктивные контракты, на основе которых продлевается миграционный учет граждан стран-членов ЕАЭС. По их словам, а также по словам экспертов, данное явление носит повсеместный характер.

Так, во время проведения интервью, один из экспертов подтвердил, что с данными практиками сталкиваются граждане и других стран-членов ЕАЭС. По словам эксперта, до вступления в ЕАЭС, большинству граждан Армении было легче продлить миграционный учет на основе патента: *«есть такая рекомендация – лиц у которых имеется патент, которые его успешно оплачивали и которые трудоустроены, не выдворять, несмотря на отсутствие миграционного учета и, несмотря на мелкие нарушения. Как только Армения вступила в ЕАЭС, возможность патента и, соответственно, попадания под эту категорию у них исчезла. Соответственно, их выдворяют просто всех подряд. Вторая засада от вступления в ЕАЭС – это то, что работодатели не воспринимают теперь граждан ЕАЭС, как лиц опасных при проверках миграционной службы. И они их совершенно не принимают на работу законно. То есть труд мигрантов из ЕАЭС полностью в России делегализован. Да, они заняты, но они все заняты неформально, их права не защищены категорически»*. По мнению эксперта, легализаторы организуют продление миграционного учета мигрантов либо на основе фиктивных контрактов, либо посредством фальшивых миграционных карт, о чем сами мигранты, зачастую, не осведомлены. Такие услуги в среднем обходятся мигрантам в 2 500 – 3 000 рублей. В случае использования фальшивых миграционных карт или при отсутствии копии трудового контракта, мигранты могут быть депортированы.

Некоторыми организациями Армении, в первую очередь миграционными ресурс-центрами Государственного агентства занятости, ведется разъяснительная работа с потенциальными мигрантами о необходимости подписания трудового контракта, как гаранта их легального пребывания в РФ. Тем не менее, если работодатели отказываются подписывать контракт и могут принять другого претендента на рабочее место, мигранты, зачастую, оказываются в безвыходном положении и соглашаются на устную договоренность, ставящую их в крайне незащищенное положение как перед государственными структурами, так и перед самим работодателем. Кроме того, многие права мигрантов, таким образом, ущемляются. При отсутствии реального и наличии фиктивного рабочего контракта с минимальным рабочим временем, мигранты не оплачивают соответствующие налоги и не приобретают трудовой стаж. По словам одного из мигрантов, работодатели сообщают, что в случае подписания контракта, их заработная плата будет значительно ниже. По этой причине, сам мигрант согласился на устное соглашение с работодателем, иначе, принимая во внимание стоимость авиабилетов, аренды жилья, других расходов и необходимость регулярно пересылать деньги семье в Армению, трудовая миграция не оправдывала бы себя в финансовом плане.

Согласно опросу, проведенному в 2016 г., 58,5% вернувшихся мигрантов и 49,2% мигрантов, находящихся за границей, не имели письменного трудового контракта, работая за рубежом. В 2015 г. ситуация была хуже. Тогда в числе ВМ - 73,1% и в числе МНГ – 64,3% не имели письменных контрактов. Исследователи связывают некоторое улучшение данного показателя с тем, что согласно новому порядку трудоустройства в странах ЕАЭС, основой разрешения мигранта на пребывание является письменный трудовой контракт (Еганян, 2016). Тем не менее, цифры, возможно, не точно отображают численность трудящихся-мигрантов, работающих без письменных контрактов, так как респонденты могли упомянуть

наличие контракта, имея ввиду фиктивный контракт с организацией, в которой они никогда не работали.

Кроме того, согласно опросу, только 1,8% мигрантов находятся за рубежом, не имея законных оснований/документов для пребывания там, 39,8% имеют право на работу и 38,9% - временную регистрацию²⁸. Однако эти категории недостаточно четко отражают законность или незаконность пребывания трудящихся-мигрантов в России, ибо об этом можно судить лишь на основании наличия у них (или у члена их семьи) законного трудового контракта.

Тем не менее, в 88,7% случаев, работодатели сдержали обещание/устную договоренность о работе и заработной плате, по крайней мере в основном. Случаи невыполнения устной договоренности (частично или полностью) в 2016 г. были обусловлены неожиданными ситуациями (36,2%), произошли по вине посредника (21,6%), работодателя (20,3%) и 17,4% по другим причинам (Еганян, 2016).

В данное время ведутся дискуссии о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС. Однако, тот факт, что большинство трудящихся-мигрантов в РФ не работают на основе легальных контрактов и не набирают стаж, является серьезным препятствием в вопросе будущего пенсионного обеспечения.

По данным опроса 2016 г., большинство (71,8%) мигрантов, находящихся за рубежом, не имеют медицинской страховки, 20,9% имеют временный полис и 7,2% - постоянный полис²⁹. Эти данные могут лучше отображать наличие реальных трудовых контрактов у мигрантов, ибо, вероятнее всего, мигранты с фиктивными контрактами не обращаются за получением полиса обязательного медицинского страхования. Это подтвердили и упомянутые респонденты, у которых также не было полиса по причине отсутствия легального трудового контракта. Стараясь сэкономить, мигранты также не приобретают добровольное медицинское страхование. По словам одного из экспертов, даже фиктивного контракта, с которого отчисляются хоть какие-то налоги, достаточно для оформления бесплатного полиса обязательного медицинского страхования; для этого мигрантам необходимо взять у работодателя справку об отчислениях налогов, как минимум, за два месяца и обратиться в региональный фонд обязательного медицинского страхования. Однако результаты опроса свидетельствуют о том, что мигранты, вероятнее всего, не осведомлены об этом или боятся обращаться за полисом на основе фиктивного контракта. На основе Договора о ЕАЭС (Приложение №30), граждане стран-членов имеют право на получение бесплатной скорой медицинской помощи. Благодаря полису обязательного медицинского страхования, они могли бы обращаться в поликлиники, но не пользоваться стационарным лечением. Это значит, что здоровье большинства мигрантов и членов их семей, включая детей, не защищено, кроме как в экстренных ситуациях. Как сказал один из респондентов, *«мигрантам в России нельзя болеть»*. Данный респондент в прошлом получил травму и перелом при работе на стройке. Срочная медицинская помощь была ему оказана бесплатно, но для лечения ему пришлось лететь в Армению. При обращении за медицинской помощью ему пришлось скрыть, что травма была получена во время исполнения трудовой деятельности, чтобы его работодателю не пришлось нести ответственность за работников трудящихся без контрактов и, возможно, за несоблюдение техники безопасности.

²⁸ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

²⁹ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

Проблема защиты здоровья трудящихся-мигрантов стоит довольно остро, принимая во внимание, что в среднем они трудятся 61 час в неделю, что на 12,4 часа дольше, чем средняя длина их рабочей недели в Армении. Кроме того, только 38,1% мигрантов за границей имели регулярные выходные. Ситуация с отсутствием выходных обстоит не лучше и в самой Армении, где регулярные выходные имели только 35,1% работников. Чрезмерно длинные рабочие часы и недостаток отдыха истощают здоровье трудовых мигрантов. Кроме того, условия жилья многих оставляют желать лучшего - около 20,6% мигрантов, находящихся за рубежом, проживают в нежилых/приспособленных для жилья помещениях²⁹.

Согласно опросу, большинство вернувшихся мигрантов (94% в 2016 году и 92,6% в 2015 году) во время последней поездки не имели проблем в сферах, не связанных с трудовой деятельностью. Большинство проблем были связаны с миграционной службой. 47% так и не получили решения, 20,8% решили проблемы при помощи взяток/подарков, 7,5% - с помощью работодателей/знакомств. Если в 2015 г. в судебном порядке были решены 28,9% проблем, то в 2016 г. – только 1,9%. Также, 85,8% респондентов ответили, что у них не было проблем, связанных с работой, тогда как в 2015 г. так ответили 91,8% мигрантов. Увеличение количества проблем произошло в основном за счет участвовавших случаев принуждения трудящихся (114 случаев принуждения из 178 документированных проблем). Из вернувшихся мигрантов, у которых были проблемы, 41,7% были поставлены в зависимость из-за долга, 15,5% были ограничены в свободе передвижения, у 2% были изъяты документы, и более чем их половина были подвержены другим принуждениям³⁰. Здесь необходима оговорка: речь идет о 14,2% вернувшихся мигрантов, которые включают в себя мигрантов, вернувшихся не только из РФ, но из других государств. Необходимо также отметить, что, по мнению экспертов, трудовые мигранты сталкиваются с такими проблемами как невыплата заработной платы (частичная или полная) или всяческие принуждения чаще, чем это отражают результаты опроса.

Тот факт, что подавляющее большинство возвратившихся мигрантов считают, что у них не было проблем, говорит о том, что такие распространенные явления как нежелание работодателей подписывать трудовой контракт, отсутствие медицинского страхового полиса, невозможность приобретения рабочего стажа не воспринимаются мигрантами как личные проблемы, а как данность, как проблемы присущие трудовой миграции в РФ вообще. Поэтому, говоря о проблемах, мигранты в основном имели ввиду конкретные трудности, с которыми они столкнулись, такие как проблемы с миграционной службой, невыплату зарплат или невыполненные обещания, различные формы принуждения.

Таким образом, законодательные изменения и Договор о ЕАЭС сами по себе не решают многих проблем, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты, таких как отказ работодателей оформлять трудовые контракты, коррупция и распространенная практика оформления документов через легализаторов. Для преодоления данных проблем недостаточно только информировать мигрантов о законах принимающей страны, о защите собственных прав и о необходимости добиваться подписания трудового контракта. В такой ситуации необходимы также и углубление межгосударственного сотрудничества, решение структурных проблем, таких как коррупция, направление политики на защиту прав трудящихся-мигрантов, преодоление негативных этностереотипов и другие меры.

Гендерный аспект внешних миграционных процессов

³⁰ Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

Как было указано выше, подавляющее большинство трудовых мигрантов из Армении – мужчины, работающие в РФ, что, вероятно, связано с особенностями российского рынка труда. Результаты опроса свидетельствуют о том, что в случае женщин-мигрантов трудности с трудоустройством/безработица, необходимость заработка для семьи или более высокая заработная плата не являются такими же весомыми причинами миграции, как в случае мужчин. Более весомыми в их случае являются семейные причины, кроме того социально-психологические и «другие» причины в случае женщин имеют больший вес, чем в случае мужчин. Так, среди женщин-мигрантов, находящихся за рубежом, 44,8% выехали по различным семейным причинам. Если из-за трудностей с трудоустройством выехали 65,8% мужчин, то по той же причине выехали только 21,4% женщин; кроме того, по психологическим и другим причинам выехали 3,9% мужчин и 16,9% женщин. Согласно исследованию, причины, по которым мигрируют женщины, ассоциируются с переездом на постоянное место жительства. Также, среди женщин много потенциальных долговременных мигрантов и сравнительно мало мигрантов, которые намереваются вернуться. На основе полученных данных исследователи заключают, что среди женщин, особенно из Еревана, значительно меньше временных трудовых мигрантов, и больше эмигрантов, выезжающих на постоянное жительство за рубеж³¹.

Согласно исследованию, проведенному среди молодежи, основные причины выезда за рубеж среди молодежи отличаются у представителей женского и мужского пола. Представительницы женской части населения чаще рассматривают миграцию как возможность получения лучшего образования, тогда как мужчины – как предоставляющую больше возможностей найти работу. Также, в зависимости от пола отличаются предпочитаемые направления миграции: представители мужского пола отдают предпочтение в первую очередь РФ (46,3%), тогда как женщины чаще предпочитают Европу (39,9%), и только 28,5% процентов представительств женского пола отдают предпочтение РФ³².

Несмотря на то, что женщины в основном мигрируют в качестве членов семей трудящихся мигрантов, некоторые также вовлечены в трудовую миграцию, хоть и в гораздо меньших объемах. Они чаще направляются в страны, где востребован труд домашних работников, сиделок и няnek, например, в Турцию, или в качестве квалифицированных работников (например, врачей, программистов) в западные страны на основе трудовых контрактов или иммиграционных программ. В первый тип миграции вовлечены в основном именно женщины, многие из которых имеют образование, что означает «растрату мозгов». Кроме того, многие, из-за недостатка средств, оказываются в положении нелегальных мигрантов. В миграцию в западные страны вовлечены как женщины, так и мужчины, и их труд осуществляется на законной основе.

Принимая во внимание то, что многие женщины, вовлеченные в неквалифицированную трудовую деятельность, могут оказаться в положении нелегальных мигрантов, необходимо проводить исследования о миграции с гендерной точки зрения, с целью определения факторов, ставящих женщин в менее защищенное положение, а также выработки мер, направленных на защиту их прав.

³¹ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016

³² «Поколение независимости. Исследование в среде молодежи, Армения 2016», Мкртчян А., Вермишян А. и Баласанян С., Ереван 2016

Внешние мигранты в Республике Армения

Трудовая миграция в Армению не имеет большого размаха. Так же, как и в случае с внешней миграцией из Армении, не имеется достоверных статистических данных об иностранцах, трудящихся в Армении. Это также связано с тем, что в данное время иностранцы имеют право работать в Армении без получения разрешений на работу. Об их численности можно судить лишь на основе ежегодных данных об иностранных гражданах, получивших статус временного пребывания в Армении с целью осуществления трудовой деятельности. Таблица 3 иллюстрирует численность мигрантов, получивших временный статус пребывания в Армении в 2015, 2016 и первом полугодии 2017 гг. с целью осуществления трудовой деятельности. Упомянуты только страны с наибольшим количеством эмигрантов в Армению.

Таблица 3. Численность и гражданство иммигрантов, получивших временный статус пребывания в РА с целью работы:

	2015 г.	2016 г.	Первое полугодие 2017 г.
Общее число	1 277	1 569	1 403
Иран	178	492	297
Индия	354	240	251
РФ	79	89	105
США	137	187	164
Китай	28	116	140
Украина	58	38	58

Таким образом, в течение предыдущих двух лет, временный статус пребывания с целью осуществления трудовой деятельности в Армении получили 1 277 и 1 569 человек, в основном – граждане Ирана, Индии, США, РФ и Китая. Однако, данные цифры не могут охватывать всех иностранных трудящихся, так как мигранты из многих стран имеют право въезжать в Армению без виз и находиться на территории государства в течение 180 суток, осуществляя трудовую деятельность на законной основе. Для продления срока пребывания они могут пересечь границу на 179-й день, и вновь въехать в Армению. По словам представителя Государственного агентства занятости, в основном, иностранные трудящиеся заняты в сферах торговли и обслуживания. Многие из обратившихся в Государственное агентство занятости имеют профессиональную квалификацию/высшее образование.

Основания для получения статусов постоянного (сроком на 5 лет, с возможностью продления) и специального пребывания (на 10 лет, с возможностью продления) в Армении включают такие категории, как проживание на территории в течение 3-х лет, предпринимательская, экономическая или культурная деятельность и армянская этничность. При этом, подавляющее большинство получает данные статусы на основе армянской этничности или пребывания на территории в течение 3-х лет. Численность иностранцев, получивших данные статусы с целью предпринимательской, экономической или культурной деятельности, крайне мала. Таким образом, несмотря на то, что многие из иностранцев также вовлечены в трудовую деятельность, имеющиеся данные не отражают количество трудящихся-мигрантов среди них. Можно предположить, что большинство получающих

статусы пребывания на основе армянской этничности – представители Армянской диаспоры, включая сирийских армян, вынужденно перемещенных из-за конфликта.

Необходимо также упомянуть, что иностранные граждане часто приезжают в Армению для получения высшего образования. В основном это граждане Индии, Ирана, Ирака, РФ и других стран. Согласно статистическим данным, статусы постоянного и специального пребывания получили в 2015 г. – 1 185 и 690 человек, в 2016 г. – 1 329 и 603, и в первом полугодии 2017 г. – 616 и 235 человек соответственно. По данным, имеющимся в распоряжении ГМС РА, в первом полугодии 2016 г. было выявлено 1 726 случаев нарушения миграционного законодательства, по результатам расследования которых был выдворен 1 иностранный гражданин. В 2016 г. 3 453 иностранных гражданина были привлечены к административной и 125 - к уголовной ответственности.

Беженцы

Отношения, связанные с правом на подачу ходатайства о предоставлении убежища, признанием беженцем и предоставлением убежища, регулируются Законом РА «О беженцах и убежище» принятым в 2008 г. (изменения и дополнения были внесены в 2015 г.). Данный закон обеспечивает применение Конвенции о статусе беженцев 1967 г. и ее Протокола 1967 г. и закрепляет основные права и обязанности лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища и беженцев. Согласно закону, данные лица имеют некоторые права наравне с гражданами РА, а другие – наравне с иностранными гражданами. Кроме того, в 2016 г. была одобрена «Концепция о политике интеграции лиц, признанных беженцами и получивших убежище, а также долговременных мигрантов в Республике Армения», на основе которой лицам, признанным беженцами будет предоставляться помощь в обеспечении жилья, а также курсы армянского языка и гражданской ориентации.

Начиная с 1988 г. Армения приняла несколько потоков беженцев или насильственно перемещенных лиц. Так как большинство данных лиц – этнические армяне, многие принимали армянское гражданство вместо статуса беженца. Конституция и закон «О гражданстве» РА предусматривают упрощенные процедуры при получении гражданства армянами по национальности (этничности). По той причине, что люди, прибывающие одним потоком, зачастую имеют/приобретают различные статусы, чаще в их отношении в официальной лексике используются иные категории, а не термин «беженцы» (например, «лица, насильственно перемещенные в 1988-1992 годах в Республику Армения из Азербайджанской Республики» или «сирийские армяне, перемещенные в следствие конфликта»). Тем не менее, в обществе термин «беженцы», подразумевающий вынужденное/насильственное перемещение, употребляется часто, в зависимости от контекста. Данные лица могут также быть восприняты как репатрианты, однако из-за того, что они были перемещены не по собственной воле, в данном докладе они рассматриваются в общей категории беженцев.

Так, в результате Нагорно-Карабахского конфликта, в 1988-1992 гг. в Армению переселилось около 360 000 армянских беженцев (лиц насильственно перемещенных) из Азербайджана. По причине нехватки жилья, многие были размещены в студенческих или рабочих общежитиях, пансионатах, гостиницах и т.д. Многие эмигрировали в начале 1990-х из-за экономического кризиса. В различные периоды осуществлялись жилищные программы для беженцев из Азербайджана, включая государственные и/или финансируемые

международными организациями; в результате данных программ многие из них смогли получить квартиры в коттеджах или приобрести частные квартиры на основе предоставленных сертификатов. Кроме того, в качестве альтернативы беженцам из Азербайджана была предоставлена возможность приватизировать комнаты во многих общежитиях. Однако из-за недостатка средств, многие беженцы все еще проживают в общежитиях. Ожидается дальнейшая государственная поддержка в области обеспечения армянских вынужденных переселенцев из Азербайджана постоянным жильем. Начиная с 1995 года, после того как был принят закон РА «О гражданстве», они могли получить гражданство на основе упрощенных процедур. После принятия закона РА «О беженцах» в 1999 г., желающие могли получить статус беженца.

Помимо беженцев из Азербайджана, в Армению мигрировали вынужденные переселенцы из Ирака и Сирии в связи с вооруженными конфликтами в данных государствах. Большинство этих беженцев – также представители армянских общин. В частности, в 2003 г., по причине военных действий в Ираке, в Армению переместилось около 1 000 иракских армян. Кроме того, по данным Министерства диаспоры РА 2017 г., с начала конфликта в Сирии в Армению переместилось около 22 000 сирийских армян. Однако только их меньшинство обратилось за получением статуса беженца в Армении (Акопян, 2014). Так как Армения допускает двойное гражданство, большинство сирийских армян (около 19 500 человек) получили армянское гражданство (согласно данным Министерства диаспоры РА). Многие организации оказывают помощь беженцам в вопросе жилища, образования, здравоохранения.

Репатрианты

Помимо охарактеризованных выше потоков вынужденных репатриантов в Армению, имеет место также и добровольная репатриация представителей армянских диаспор из разных стран, а также возвращающихся граждан Армении. Однако у государственных органов не имеется статистических данных относительно численности репатриантов. В 2016 г. гражданство Армении приняло 9 445 человек. Однако эта цифра не может служить показателем в данной области, так как она может также включать вынужденных переселенцев из Сирии и других мигрантов. В настоящее время в Армении не имеется программ массовой репатриации армян из диаспор. Сразу после учреждения в 2008 г., Министерство диаспоры РА начало разработку закона РА «О репатриации», который в настоящее время находится в стадии проекта. После того как репатриация была провозглашена приоритетной государственной задачей в 2017 г. на 6-ом Всеармянском форуме Армения-диаспора, начали проводиться работы по внесению поправок в проект закона и по разработке программ и стратегии репатриации. В настоящее время Конституция и закон РА «О гражданстве» предполагают упрощенные процедуры получения гражданства этническими армянами. Кроме того, Министерство диаспоры РА и различные общественные организации оказывают поддержку репатриантам.

III. ПРОБЛЕМЫ

Эмиграция населения, находящегося в трудоспособном и репродуктивном возрасте, оказывает негативное влияние на численность населения (способствуя его понижению), на развитие экономики и науки в Армении за счет утечки человеческих ресурсов и

профессиональных кадров. С другой стороны, денежные переводы мигрантов способствуют улучшению качества жизни семей, находящихся в Армении, и, в определенной мере, смягчают проблему безработицы и низкого заработка. Денежные переводы мигрантов также оказывают положительное влияние на развитие страны³³.

На основании анализа ситуации в миграционной сфере, можно сказать, что, в настоящее время, основные проблемы большинства трудящихся-мигрантов из Армении в РФ связаны с нежеланием работодателей оформлять письменные трудовые договора, которые являются основой их законного пребывания на территории РФ. В результате, многие мигранты оформляют фиктивные договора в других организациях через, так называемых, легализаторов, лишаются возможности нарабатывать рабочий стаж, не обращаются за получением полиса обязательного медицинского страхования и т.д. Многие соглашаются на такие условия, воспринимая их как присущие положению мигранта, вместо того, чтобы добиваться подписания трудового договора. В результате, отсутствие письменного договора, нередко, приводит к таким проблемам, как ненормированный рабочий день, риск быть обманутыми работодателями или легализаторами и т.п. Такие условия негативно отражаются как на мигрантах, так и на сопровождающих их членах семей. Кроме того, после возвращения в Армению, мигранты сталкиваются с проблемами адаптации, трудоустройства, иногда и с проблемами, происходящими от длительного отсутствия в семье.

К сожалению, пока еще недостаточно эффективно используется потенциал трудящихся-мигрантов для развития экономики и инфраструктуры Армении.

Принимая во внимание данные обстоятельства, Правительству РА необходимо принимать меры для решения обрисованных системных проблем.

Как было указано выше, основными проблемами, приводящими к временной трудовой миграции или постоянной эмиграции, являются: безработица, низкие заработные платы, необходимость обеспечивать семью, неуверенность в завтрашнем дне, а также проблемы, связанные с коррупцией³⁴. Это системные проблемы, требующие системных решений.

Потенциал мигрантов и вернувшихся мигрантов не используется в полной мере для развития страны. В частности, согласно исследованиям, подавляющее большинство опрошенных респондентов считают условия для вложения в предпринимательскую деятельность в Армении неблагоприятными, например, из-за высоких налогов и монополизации определенных сфер экономики.

Пока что не имеется программ, способствующих репатриации членов армянской диаспоры. Требуется улучшения система сбора данных о миграции.

Несмотря на предоставление консультаций миграционными ресурс-центрами, многие потенциальные мигранты или мигранты, находящиеся за рубежом, недостаточно осведомлены о своих правах и обязанностях, а также о нововведениях, связанных с вступлением Армении в ЕАЭС.

Вместо государственных и частных служб занятости трудоустройством граждан РА в РФ, в основном, занимаются подрядчики, действующие неформально, в результате чего, многие мигранты уезжают без оформления трудового контракта.

³³ «Национальный доклад человеческого развития. Миграция и человеческое развитие: возможности и вызовы», ПРООН Армения, 2009

³⁴ «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Еганян Р., Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016, а также «Армянские трудовые мигранты в РФ. Трудности за границей и вызовы дома», Геворгян В., Армянский Каритас, Ереван 2016

Ратификация Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей явилась бы важным шагом для обеспечения прав трудящихся мигрантов в Армении. Начат, но не завершен процесс приведения законодательства РА в соответствие с международными стандартами. Требуется дальнейшие шаги в направлении регулирования процесса трудоустройства иностранных граждан в Армении.

Права и интересы граждан РА, выезжающих для работы за рубеж, недостаточно защищены.

Существуют проблемы в области защиты здоровья мигрантов и членов их семей, законного трудоустройства на основе письменных трудовых контрактов, наработки ими трудового стажа, защиты от эксплуатации труда.

Ощущается недостаток мер, способствующих циркулярной миграции граждан РА.

Положительные основания для изменений в сфере регулирования миграционных процессов включают следующее:

- Основные права и свободы человека гарантируются законодательством Республики Армения и относятся к трудовым мигрантам;
- Армения ратифицировала определенные международные договора в области защиты прав трудящихся мигрантов. Кроме того, в 2013 г. Армения подписала, но пока не ратифицировала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;
- Ведутся работы по приведению армянского законодательства в соответствие с международными стандартами в области миграции.

IV. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Эксперты и мигранты едины в том, что в основании проблемы эмиграции трудоспособного населения лежит экономическое состояние страны. Для того, чтобы успешно решать существующие проблемы в миграционной сфере, необходимо, в первую очередь, уделять внимание созданию условий для достойного труда, рабочих мест и хороших условий для предпринимательской деятельности, вопросам преодоления бедности и т.д. С целью удержания потенциальных мигрантов, в том числе жителей сельских местностей или высококвалифицированных специалистов, необходимо устойчивое и долговременное развитие экономики, особенно в таких отраслях, в которых могут быть заняты потенциальные мигранты и специалисты, получившие образование в Армении, и продукция которых будет направлена на внешние рынки (например, отрасли информационных технологий, экотуризма, органического сельского хозяйства).

Необходимо создавать условия, способствующие развитию малого и среднего предпринимательства (пересмотр налогового законодательства, привлечение доноров для совместного финансирования проектов, проведение курсов о предпринимательской деятельности, налоговой политике и т.д.), и развивать периферийные регионы страны.

Важно предпринимать шаги не только в направлении совершенствования законодательства, но и в направлении действия законов в области труда. Для этого нужно создавать условия для достойного труда, больше внимания уделять защите прав трудящихся, например, от произвольных увольнений или для обеспечения необходимого отдыха. Не менее важным системным решением является борьба с коррупцией.

Подписание новых соглашений о партнерстве по миграции, способствующих циркулярной миграции, является позитивным моментом в области расширения возможностей

законного трудоустройства граждан РА за рубежом и возвращения квалифицированных специалистов в Армению. Параллельно с подписанием соглашений, необходимо исследовать внутренний и внешний рынки труда.

Важно создать систему информирования граждан о возможностях трудоустройства за рубежом на законной основе (например, посредством миграционных ресурс-центров и благодаря сотрудничеству государственной и частных служб занятости), что позволит трудящимся-мигрантам быть защищенными, и явится средством преодоления незаконной миграции.

Необходимо также развивать сотрудничество государственной и частных служб занятости, как местных, так и зарубежных.

Важно улучшать информирование потенциальных мигрантов о законодательстве принимающих стран и о преимуществах законного трудоустройства на основе письменных контрактов. Важно также привлечение ассоциаций армян в других странах к решению проблем и интеграции трудящихся-мигрантов.

В ситуации широкой вовлеченности населения в миграционные процессы, нужно привлекать вложения, знания и навыки вернувшихся или циркулярных мигрантов, а также представителей диаспоры.

Необходимо всячески способствовать трудоустройству вернувшихся мигрантов, в первую очередь, наименее защищенных и неконкурентоспособных. Благодаря усилиям Государственного агентства занятости, международных организаций и организаций гражданского общества, такие работы уже ведутся. Кроме того, важно способствовать трудоустройству вернувшихся граждан, получивших образование или опыт работы за рубежом, т.к. после долгого отсутствия в стране, даже специалисты с высокой квалификацией сталкиваются с трудностями при трудоустройстве, тогда как их знания и навыки могут содействовать развитию определенных отраслей в Армении. Продуктивным шагом в этом направлении может быть создание базы данных вернувшихся из-за рубежа специалистов с высокой квалификацией для заинтересованных организаций.

Одной из важных задач межгосударственного сотрудничества должна быть защита прав и интересов граждан РА, выезжающих для работы за рубеж.

Данные меры должны быть чувствительными к гендерным различиям и обеспечивать информированность и защиту прав женщин-мигрантов, необходимо принимать во внимание нужды членов семей трудящихся-мигрантов.

Международные организации и организации гражданского общества могли бы оказать существенную поддержку:

- В сфере совершенствования законодательства, выработки и реализации государственных программ;
- В содействии законной миграции и защите прав трудящихся-мигрантов, включая распространение информации, организацию предвыездной подготовки мигрантов, защиту прав трудящихся посредством консультаций, бесплатной юридической помощи;
- В содействии в сфере переподготовки/обучения, которое бы способствовало трудоустройству как в Армении, так и за рубежом;
- В использовании международного опыта в данных областях, проведении исследований, выработке рекомендаций, проведении информационных кампаний.

Единый доклад в части, касающейся миграционных процессов в Республике Армения подготовлен при непосредственном участии представителей органов государственного управления, международных организаций и организаций гражданского общества, а именно:

Акопян Мовсес - Руководитель программы «Сокращение нерегулярной миграции и эксплуатации людей в Армении», Армянский Каритас;

Алексян Ованес – Нач. отдела репатриации Министерства диаспоры РА;

Аллахвердян Мария – Нач. отдела миграционной политики Гос. миграционной службы МГУР РА;

Бежсян Татевик - Специалист по мониторингу и оцениванию, Армянский Каритас;

Давтян Ирина - Заместитель начальника Государственной миграционной службы МГУР РА;

Еранян Гоар - Координатор программы «Сокращение нерегулярной миграции и эксплуатации людей в Армении», Армянский Каритас;

Оганнисян Нуне - Национальный координатор МОТ в Армении;

Торосян Гагик – Нач. отдела трудовой миграции Гос. агентства занятости МТСВ РА;

Чупик Валентина - Исполнительный директор международной негосударственной некоммерческой организации «TONG JANONI».

РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН

I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Тенденции в сфере миграции в Таджикистане, в настоящий момент, можно условно подразделить на следующие группы:

1. трудовая миграция граждан за рубеж, которая затрагивает значительное количество населения страны;
2. внутренняя миграция, которая включает в себя, в основном, экологическую миграцию из опасных регионов в безопасную местность и перемещение населения с целью благоустройства залежных земель в многоземельных районах страны и снижения уровня бедности³⁵;
3. трудовая миграция иностранных граждан в Таджикистан, которая характеризуется незначительными потоками;
4. эмиграция граждан, которая становится более ощутимой в последние годы.

Республика Таджикистан приняла ряд программных документов, определяющие направление формирования политики в области первых двух миграционных тенденций, в то же время политика в области трудовой миграции абсолютно исключает из поля своего воздействия иностранных трудовых мигрантов, работающих в Таджикистане (хотя и в небольшом количестве). Тенденции безвозвратной миграции или эмиграции из Таджикистана, практически, не изучены, но на основании имеющихся данных можно предположить, что эта миграция характеризуется «утечкой мозгов» по различным мотивам (политическим, экономическим, религиозным и т.д.).

Миграционные процессы интенсифицируются ввиду низкого экономического положения страны, бедности и безработицы. Хотя по данным Всемирного Банка за 12 лет (с 2003 по 2015 годы) уровень бедности в Таджикистане сократился с 73% до 31%, тем не менее еще 13% населения Таджикистана проживает за чертой бедности³⁶.

По данным Министерства труда миграции и занятости населения РТ, число официально зарегистрированных безработных в Агентствах труда и занятости населения Минтруда РТ на конец ноября 2015 года составило 57,1

ВБ: УРОВЕНЬ БЕДНОСТИ В ТАДЖИКИСТАНЕ СОКРАТИЛСЯ БОЛЕЕ ЧЕМ В 2 РАЗА

Согласно докладу, за 12 лет, с 2003 по 2015 годы, уровень бедности в Таджикистане сократился с 73% до 31%: бедность существенно сократилась, но, тем не менее уровень ее остается высоким. По данным ВБ, 13% населения Таджикистана проживает за чертой бедности, и с 2009 года данный показатель практически не изменился.

При этом в сельской местности проживает 81% бедного населения. Существуют большие региональные различия в бедности: от 20-22% в Душанбе и Согдийской области до 39% в Горно-Бадахшанской автономной области. Всемирный банк определил порог бедности в 3 доллара 10 центов дохода в день на человека.

ИА Sputnik, Душанбе, 23.06.2017

³⁵ Программа внутренней миграции населения в РТ на 2012-2014 г. Утверждена постановлением Правительства РТ от 1 марта 2012 г, N91

³⁶ <http://ru.sputnik-tj.com/country/20170623/1022655701/tadzhikistan-bednost-uroven.html>

тыс. человек³⁷. По официальным данным, уровень официально зарегистрированной безработицы к численности рабочей силы составил - 2,5%, однако данные МОТ за этот отрезок времени указывали на более высокий показатель - 10,9% и по их расчетам в 2017 году показатель должен быть не ниже 11%³⁸.

Следует также отметить, что в Таджикистане наблюдается высокий уровень естественного прироста населения³⁹. По состоянию на 1 января 2015 года численность постоянного населения Таджикистана составила 8 млн 352 тысячи человек, из которых 5 млн 46 тысяч (60,4%) являлись трудоспособными лицами⁴⁰. В настоящий момент государство не способно обеспечить работой даже половину из этого количества трудоспособного населения. Несмотря на то, что правительство страны ежегодно принимает Программы по содействию занятости населения, однако принимаемые программы не способны существенно изменить ситуацию и удовлетворить потребности населения в виду ограниченности ресурсов и низкой предлагаемой оплаты труда.

Законодательная база

Таджикистан ратифицировал и подписал основные международные документы по правам трудящихся-мигрантов, включая Международную конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.)⁴¹, Конвенцию МОТ №97 «О трудящихся-мигрантах» (1949 г.), Конвенцию МОТ №143 «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975 г.)⁴² и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Все эти документы устанавливают минимальные стандарты в отношении регулирования вопросов миграции и, в частности, соблюдения трудовых прав мигрантов. Необходимо отметить, что в Конституции РТ установлен приоритет международных документов над национальным законодательством, в частности, в Ст.10 закреплено, что международные правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы и, в случае несоответствия законов республики признанным международным правовым актам, применяются нормы международных правовых актов.

В рамках СНГ, Таджикистан подписал практически все документы в области миграции и противодействия незаконной миграции, включая Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов в странах СНГ от 15 апреля 1994 г.; Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 21 ноября 1994 г.; Соглашение государств СНГ о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 06 марта 1998 года; Соглашение о сотрудничестве в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека от 04 сентября 2006 г.; Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств – участников СНГ от 05 октября 2007 г. и Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей

³⁷ «Социально-экономическое положение Республики Таджикистан январь – декабрь», Агентство по статистике при Президенте РТ, 2016 г.

³⁸ World Employment and Social Outlook - Trends 2016. <http://www.ilo.org>

³⁹ По данным Министерства труда миграции и занятости населения РТ среднегодовой прирост составляет 2,2-2,3 процента.

⁴⁰ 50,1% трудоспособного населения в Таджикистане является молодежью и входят в возвратную категорию от 15 до 29 лет. Данные Министерства Труда, миграции и занятости населения РТ.

⁴¹ Была ратифицирована Таджикистаном в 2001 году и вступила в силу в 2002 г.

⁴² Обе Конвенции ратифицированы в 2007 г.

государств – участников СНГ от 14 ноября 2008 г. Из перечисленных выше документов только два - Конвенция о правовом статусе трудящихся мигрантов и членов их семей от 2008 г. и Соглашение о сотрудничестве в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека от 2006 г. все еще не вступили в силу для Республики Таджикистан⁴³. Несмотря на такую обширную правовую базу для регулирования вопросов трудовой миграции на территории СНГ, эти документы четко обозначают свою применимость только в отношении мигрантов, законно осуществляющих свою деятельность в странах назначения. Таким образом, значительное количество таджикских граждан, вовлеченных в неформальный сектор работы в Российской Федерации выпадают из поля действия таких соглашений.

Правительство Таджикистана также принимает меры по созданию правового поля для регулирования миграционных процессов на двустороннем уровне, в частности, с Российской Федерацией, куда направляется более 90% трудовых мигрантов страны. Среди всех документов основополагающим является Соглашение между Правительством РТ и Правительством РФ о трудовой деятельности и защите прав граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан от 16 октября 2004 года. Соглашение регулирует вопросы трудовой деятельности и защиты прав трудящихся-мигрантов граждан РТ и РФ, законно пребывающих и осуществляющих деятельность на территории обоих государств. Соглашение предусматривает: гарантии медицинского обслуживания работников (за счет средств работодателя); рассматривает вопросы оплаты труда работников и некоторые особенности заключения гражданско-правовых договоров; вопросы признания сторонами документов об образовании; вопросы относительно транспортировки тел умерших мигрантов; вопросы налогообложения. Соглашение не регулирует вопросы социального обеспечения, и в Ст.8 установлено, что вопросы социального страхования работников регулируются отдельным соглашением Сторон в области социального страхования. Гарантии, установленные в этом Соглашении, не распространяются на мигрантов, имеющих неурегулированный статус. Для реализации положений Соглашения создана специальная Рабочая группа, которая, по мере необходимости, проводит совместные заседания поочередно в России и Таджикистане. В октябре 2013 г. был подписан Протокол о внесении изменения в Соглашение между Правительствами РФ и РТ о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации от 16 октября 2004 г. Этим Протоколом внесены изменения в Соглашение, согласно которым, гражданам Таджикистана предоставлялась возможность оформлять разрешения на работу на срок действия трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на 3 года. При этом, разрешение на работу должно было стать основанием для продления срока временного пребывания работника на территории принимающего государства на срок действия разрешения на работу без выезда за пределы этого государства. Указанные преференции на паритетной основе распространились и на граждан России в Таджикистане. Однако уже в 2015 году миграционные правила в РФ изменились, и новые правила установили, что для иностранных граждан, пребывающих в РФ в порядке, не требующем визы, достаточно получить патент для осуществления работы на территории РФ. На основании такого патента иностранный гражданин мог работать в РФ в течение 12 месяцев,

⁴³ Оба документа предусматривают вступление в силу только после получения депозитарием уведомления о выполнении подписавшими ее Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для ее вступления в силу, Таджикистан еще не завершил такие процедуры внутри страны.

и мог продлить срок действия патента, но не более чем на 12 месяцев. Таким образом, новые миграционные правила в РФ, фактически нивелировали положения вышеназванного протокола, предусматривающего продление разрешения на работу гражданам РТ в РФ.

Другим важным двусторонним соглашением РТ и РФ в области трудовой миграции является Соглашение о порядке пребывания граждан Таджикистана в Российской Федерации подписанное 08 февраля 2013 г. Соглашением определено, что граждане Республики Таджикистан, временно пребывающие на территории Российской Федерации, освобождаются от обязанности по постановке на учет по месту пребывания в компетентных органах Российской Федерации в течение 15 дней с даты въезда, подтвержденной миграционной картой с отметкой органов пограничного контроля, проставленной при въезде на территорию РФ. В случае пребывания гражданина Республики Таджикистан на территории Российской Федерации свыше 15 дней, указанный гражданин обязан встать на миграционный учет по месту пребывания. Эти преференции Таджикистану удалось получить в ходе переговоров по ратификации Соглашения о пребывании на территории РТ российской военной базы⁴⁴.

Таджикистан продолжает активную работу по заключению двусторонних соглашений с Российской Федерацией, в области трудовой миграции. В январе 2017 года, в ходе 14-го заседания Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией, страны вели переговоры по заключению следующих соглашений: Соглашение между Правительствами РФ и РТ о сотрудничестве в области миграции; Соглашение между Правительствами двух стран о

РОССИЯ ВЕРНУЛА ТАДЖИКИСТАНУ НА ДОРАБОТКУ ПРОЕКТ СОГЛАШЕНИЯ О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ МИГРАНТОВ

По словам первого зам.директора Агентства социального страхования и пенсий при Правительстве РТ Назокаат Одиназода, Россия мотивировала отказ тем, что положения проекта Соглашения, т.е. некоторые его пункты, противоречат Российскому законодательству.

В настоящее время рабочая группа дорабатывает данный документ, и он согласовывается с профильными ведомствами республики.

В случае подписания соглашения, 500 тысяч таджикских мигрантов, работающих в России, могли бы рассчитывать на пенсию.

ИА Avesta Tj, Душанбе, 16.01.2017

реадмиссии и исполнительном протоколе о порядке его реализации; Соглашение между Правительствами РФ и РТ об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Ведутся также переговоры о заключении Договора между РФ и РТ о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения. Переговоры по заключению последнего документа ведутся со стороны Таджикистана последние 10 лет, однако проект документа несколько раз возвращался таджикской стороне ввиду того, что его положения не соответствуют законодательству РФ⁴⁵. По информации Минтруда РТ до конца 2017 года ожидается согласование окончательного текста проекта договора в этом направлении. В

⁴⁴ <https://www.bfm.ru/news/207400>

⁴⁵ Информация была озвучена в ходе пресс-конференции первого заместителя директора Агентства социального страхования и пенсий при правительстве Таджикистана Н.Одиназода; <http://avesta.tj/2017/01/16/rossiya-vernula-tadzhikistanu-na-dorabotku-proekt-soglasheniya-o-pensionnom-obespechenii-migrantov/>

случае подписания такого договора, на получение пенсионного обеспечения могут претендовать все мигранты, имевшие урегулированный статус в РФ, то есть те мигранты, которые платили налоги и имели социальное страхование⁴⁶.

Помимо соглашений с Российской Федерацией, в пространстве СНГ, Таджикистан заключил соглашение с Республикой Казахстан (РК) куда направляется до 5% мигрантов из Таджикистана. В мае 2006 года между странами было подписано соглашение о трудовой деятельности и защите прав граждан РТ и РК, временно работающих на территории стран-участниц. В соответствии с данным Соглашением в качестве трудящегося-мигранта признается лицо, которое постоянно проживает на территории государства своего происхождения и, которое на законном основании занимается оплачиваемой трудовой деятельностью на территории государства трудоустройства. То есть это соглашение, как и остальные соглашения РТ в области миграции, в свое правовое поле включает только мигрантов, имеющих урегулированный статус в стране трудоустройства. Соглашение также устанавливает, что оно не распространяется на беженцев, вынужденных переселенцев и индивидуальных предпринимателей. Соглашение устанавливает требования к заключаемым трудовым договорам и гарантии получения медицинского обслуживания мигрантов (за счет средств работодателя), а также право пользования социальным страхованием. Соглашением также установлено признание, без легализации, дипломов, свидетельств об образовании и других документов работников.

Вступление Таджикистана в ЕАЭС, возможно, в некоторой степени, облегчит положение таджикских мигрантов в основных странах назначения, включая Россию и Казахстан, ввиду чего, вопрос вступления в этот союз активно рассматривается последние два года Правительством Таджикистана. Официальные власти Таджикистана не раз отмечали в СМИ, что пока изучают опыт Кыргызстана и Армении по вступлению в ЕАЭС. Местные эксперты прогнозируют, что вступление РТ в этот союз, несомненно, будет иметь преимущества для таджикских трудящихся-мигрантов (это является одним из основных аргументов тех, то “за” вступление в Союз) и оживит промышленность, в то же время не исключается упадок в финансовой и банковской системах. Кроме того, отмечается, что экономическое законодательство пока не готово к вступлению в этот союз.

Национальная база Таджикистана в вопросах миграции, в частности трудовой миграции, также является достаточно широкой - имеются как программные документы, так и отраслевые нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы трудовой миграции. С 2006 по 2015 годы, в Таджикистане постоянно принимались специализированные программные

ТАДЖИКИСТАН ХОЧЕТ ДОБИТЬСЯ ПЕНСИЙ ДЛЯ МИГРАНТОВ В РФ К 2018 ГОДУ

Министерство труда, миграции и занятости населения Таджикистана намерено к 2018 году договориться с Россией о пенсионном обеспечении для граждан, трудящихся на территории РФ

При этом в ведомстве отметили, что на пенсию смогут рассчитывать только те мигранты, которые работают в России легально, платят налоги и имеют социальное страхование. В министерстве подчеркнули, что подписание соглашения благоприятно повлияет на российскую экономику, поскольку это увеличит сумму, отчисляемую в социальные фонды страны. Также у таджикских мигрантов появится стимул работать легально.

Ф.Яхяева, ИА Sputnik, Душанбе, 17.08.2017

⁴⁶ <http://ru.sputnik-tj.com/migration/20170817/1023088764/tajikistan-rossiya-pensiya-migranty.html>

документы в области трудовой миграции. Эти документы устанавливали направление миграционной политики и определяли краткосрочный план действий. Так, Программа внешней трудовой миграции на 2006–2010 годы рассматривала развитие нормативно-правовой базы, укрепление потенциала уполномоченных государственных органов, развитие сотрудничества со странами приёма и формирование системы взаимодействия государственных структур РТ. Национальная стратегия трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за рубеж на 2011–2015 гг. (далее Стратегия по ТМЗР) устанавливала приоритеты в области формирования эффективной системы регулирования трудовой миграции за рубежом; развитие эффективных форм и методов управления трудовой миграцией за рубежом; домиграционную и профессиональную подготовку мигрантов, расширение и укрепление частного и государственного партнерства в работе по подготовке, направлению за рубеж и защите трудящихся-мигрантов. В целом, эти государственные программы отвечали нуждам того времени, однако, ввиду отсутствия целевого финансирования, запланированные мероприятия не были полностью реализованы: первая программа была реализована всего на 30%⁴⁷, второй документ был исполнен менее, чем на 50%⁴⁸. Кроме того, что у программных документов не было источников финансирования, в них также не было установлено четких индикаторов для оценки их воздействия. Пробелом программных документов в области миграции в Таджикистане явилось еще и то, что они, в большей степени, были направлены на создание правовых и институциональных механизмов управления в сфере трудовой миграции и, в меньшей степени, на предоставление конкретных услуг трудящимся-мигрантам и защиту их прав. После 2015 года Правительство РТ не стало принимать новую среднесрочную программу или стратегию в области регулирования трудовой миграции, что повлияло на ухудшение межведомственной координации в вопросах трудовой миграции, и, в целом, был ослаблен механизм правовой защиты мигрантов⁴⁹.

Хотя Таджикистан обладает широкой нормативно-правовой базой в области миграции, не все ее нормы отражают взятые государством на себя международные обязательства. К примеру, Закон РТ «О миграции» (1999 г.), являясь одним из основополагающих актов в области урегулирования вопросов миграции населения (внешней и внутренней), имеет ряд противоречий. Ст.25 данного закона предусматривает основания для отказа в выезде из РТ мигрантов и существенно ограничивает право граждан на свободу передвижения. В законе установлено, что гражданину РТ может быть отказано в выезде, если он обладает сведениями, представляющими государственную или иную охраняемую законом тайну. В Общем замечании Комитета ООН по правам человека №27, указано, что «само по себе упоминание государственной тайны недостаточно для подобного ограничения свободы передвижения». В законе также установлено, что лицу может быть отказано в выезде, если ему предъявлен гражданский иск в суде, до окончания судебного производства по делу. Эта норма противоречит процессуальному законодательству РТ, в котором закреплено право гражданина, представлять свои интересы через адвоката или иных лиц.

⁴⁷ Анализ реализации Программы по внешней трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2006–2010 гг., Центр по правам человека 2011 г.

⁴⁸ По данным Министерства труда миграции и занятости населения РТ в 2014 году из 40 пунктов Плана мероприятий Стратегии ТМЗР - 23 пункта были исполнены полностью, а 17 пунктов находились на стадии исполнения⁴⁸. По результатам же независимого промежуточного мониторинга, проведенного со стороны общественных организаций в 2014 г., на тот момент полностью выполнены были всего 3 пункта Плана действий этой Стратегии ТМЗР и частично или в процессе реализации было 12 пунктов, а остальные не были выполнены полностью⁴⁸.

⁴⁹ <https://news.tj/ru/news/tajikistan/society/20170621/pozitsiyu-po-migrantam-nado-peresmotret>

Кроме того, нормы по защите прав трудящихся-мигрантов, содержащиеся в законе, направлены только на защиту прав таджикских мигрантов, закон совсем не учитывает потребности иностранных трудящихся-мигрантов, работающих в Таджикистане. Такой односторонний и дискриминационный подход не отвечает международным обязательствам РТ.

Кроме того, Закон РТ «О миграции» от 1999 г. не имеет механизмов, позволяющих реализовать некоторые его нормы, направленные на защиту трудовых прав мигрантов. К примеру, в Ст.8.2. рассматриваемого закона установлено, что гражданин РТ, выезжающий на работу за пределы Таджикистана должен иметь соответствующий трудовой договор, заключённый с работодателем. Закон определяет минимальные требования к таким трудовым договорам и устанавливает, что один экземпляр трудового договора вручается трудящемуся-мигранту до выезда. Однако эта статья закона не может быть реализована в отношении мигрантов, выезжающих самостоятельно, так как зачастую они выезжают, не имея информации о потенциальном работодателе.

В контексте противоречий национального законодательства международным обязательствам страны, стоит упомянуть и о Законе РТ «Об исполнительном производстве». Так, согласно Ст.42.1 данного закона, судебные исполнители могут ограничивать выезд трудовых мигрантов «в случае неисполнения должником без уважительной причины требований исполнительного документа». При этом законодатель установил, что судебный исполнитель, на основании заявления взыскателя или по своему усмотрению, выносит постановление об ограничении выезда должника за пределы РТ. Установив подобное ограничение, скорее всего, законодатель преследовал благие намерения, так как в Таджикистане, в связи с оттоком большого количества мужчин в миграцию, возникает множество проблем с неисполнением решений суда об алиментных обязательствах. Но такое ограничение существенно нарушает как конституционное право граждан на свободу передвижения, так и противоречит международным обязательствам по Ст.8 Международной Конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей и Ст.12 Международного Пакта о гражданских и политических правах. Ограничение свободы передвижения, с точки зрения международного права, может устанавливаться только судебными органами, и, ни в коем случае, судебные исполнители не должны иметь столь широких дискреционных полномочий.

Пробелы в национальном законодательстве существуют и в вопросах регулирования депортации или выдворения иностранных граждан, мигрантов, беженцев и лиц без гражданства из РТ. Как правило, в отношении лица, совершившего административное правонарушение, составляется протокол об административном правонарушении, который передаётся на рассмотрение судье немедленно после составления. Судья рассматривает это дело в день получения этого протокола (Ст.801 КоАП) и, по результатам рассмотрения, выносит постановление суда о выдворении. По общим принципам Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) РТ, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении должна подаваться в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления суда. Однако для данной категории дел законодатель установил, что жалоба на постановление об административном выдворении с территории РТ иностранного гражданина или лица без гражданства может быть подана в течение одних суток после его оглашения. Таким образом, у лица, на которое наложено административное выдворение из страны, имеется всего лишь один день, чтобы обжаловать постановление суда. Кроме того, в законодательстве РТ не установлен срок, в течение

которого может быть ограничен въезд в РТ ранее выдворенного в административном порядке лица.

Государственное регулирование миграционных процессов

Система управления миграцией в Таджикистане за последние десять лет несколько раз менялась. Полномочия в сфере трудовой миграции, вопросы внутренней миграции и регулирование вопросов по беженцам до 2008 года были в ведении Министерства труда РТ. В 2008 году вопросы, связанные с регулированием трудовой миграции и вопросов беженцев, были переданы Министерству Внутренних Дел РТ. В 2011 году вопросы трудовой миграции были вновь выведены из компетенции МВД РТ и стали подведомственны специально созданной Миграционной службе при Правительстве РТ. В 2013 году произошла очередная реформа в системе государственного управления, Миграционная служба при Правительстве РТ была упразднена, а ее функции в вопросах трудовой миграции вновь перешли в ведение Министерства труда, миграции и занятости населения. Такой подход был обусловлен тем, что вопросы миграции были тесно связаны с вопросами занятости внутри страны, а также профессиональной подготовки и переподготовки граждан, и переход полномочий в сфере трудовой миграции Минтруда мог обеспечить комплексный подход к решению возникающих проблем.

Для государственного регулирования миграции в Таджикистане разрабатываются и принимаются программные документы. Как упоминалось ранее, вопросы трудовой миграции для Таджикистана всегда имели важный политический контекст, ввиду чего для ее регулирования РТ принимала специальные программы. Однако после 2015 года такие программы в РТ не принимались. Разные аспекты трудовой миграции, в настоящий момент, регулируются различными программными документами. Одним из действующих комплексных документов в сфере регулирования миграционных процессов является **Концепция государственной миграционной политики РТ от 1998 г. (Концепция 1998 г.)**. Она принималась в период, когда отток граждан из страны связывался, прежде всего, с последствиями гражданской войны, внутренними вооружёнными конфликтами и ухудшением социального положения населения. Концепция устанавливает приоритеты в отношении лиц, перемещенных внутри страны; в сфере экологической миграции; в сфере эмиграции и иммиграции. Для регулирования трудовой миграции Концепция 1998 г. определяет, прежде всего, такое направление, как формирование надлежащего законодательства и заключение международных договоров со странами, принимающими эмигрантов из Таджикистана. **Национальная Стратегия Развития 2030 (НСР 2030)** также предусматривает некоторые меры в области трудовой миграции, к примеру, создание новых рабочих мест и реинтеграцию возвращающихся мигрантов, повышение профессиональной подготовки мигрантов и диверсификацию потоков трудовой миграции в другие страны. Данный документ является стратегическим, и включение в него вопросов трудовой миграции означает, что Правительство РТ рассматривает вопросы трудовой миграции в качестве приоритетных направлений работы. **Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2016-2017 годы**⁵⁰ хотя и является документом, направленным на регулирование внутреннего рынка труда, однако предусматривает меры, направленные на поддержку трудовых мигрантов, возвратившихся на Родину. В частности,

⁵⁰ Утверждена ППРТ от 28 ноября 2015 года, № 709.

данная программа предусматривает расширение информационной работы среди трудовых мигрантов по вопросам содействия занятости населения. **Национальная стратегия РТ по противодействию экстремизму и терроризму на 2016 - 2020 годы**⁵¹, в качестве одного из приоритетных направлений работы, рассматривает ведение работы с трудовыми мигрантами. Включение мигрантов в этот документ свидетельствует о том, что Правительство признает риск радикализации этой группы граждан. Меры предусматривают заключение соглашений с государствами пребывания мигрантов об улучшении условий их пребывания; усиление организационного и кадрового потенциала консульских учреждений и представительств миграционной службы за рубежом; усиление взаимодействия с общественными и правозащитными организациями, таджикскими диаспорами, правоохранительными органами и миграционными службами стран пребывания мигрантов по защите их прав и предупреждению вербовки со стороны экстремистских групп, а также улучшение качества домиграционной подготовки граждан. **Национальная программа по противодействию эпидемии вируса иммунодефицита человека на 2017-2020 годы**⁵² включает трудящихся-мигрантов в ключевую группу населения подверженную риску заболевания ВИЧ и, в связи с этим, определяет ряд мероприятий, направленных как на информирование, так и на предоставление доступа к услугам. Программа предусматривает, что к 2020 году, как минимум, 50% трудовых мигрантов будут охвачены программами профилактики вируса иммунодефицита человека⁵³.

Международные организации и организации гражданского общества

В Таджикистане международные и донорские агентства, а также общественные организации вносят вклад в совершенствование миграционной политики. Согласно данным Государственного Комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом РТ, в 2015 году из 58-ми проектов, которые реализовывались в секторе «Социальное обеспечение и занятость», 9 проектов осуществлялись в подсекторе «Миграция». В целом около 2 млн. 98 тыс. долл. США были предназначены для проектов в сфере миграции⁵⁴.

Согласно базе данных системы координации внешней помощи и мониторинга проектов Государственного Комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом РТ, по состоянию на 2016 год, следующие партнеры по развитию оказывали Таджикистану поддержку в вопросах миграции⁵⁵:

- Бюро Государственного Департамента США по контролю за наркотиками и охране правопорядка (INL) функционирует в Таджикистане с 2003 г. Отдел INL Посольства США, в числе другой деятельности, поддерживает программы в сфере противодействия торговле людьми. Эти программы INL реализует через проекты Международной организации по миграции (МОМ);
- Международная Организация по Миграции функционирует в Таджикистане с 1992 г. Прошлые и действующие программы МОМ в Таджикистане направлены на

⁵¹ Утверждена Указом Президента РТ от 12 ноября 2016 года, № 776

⁵² Утверждена постановлением Правительства РТ от 25 февраля 2017 года, № 89

⁵³ Необходимо отметить, что в Таджикистане растет количество граждан трудящихся мигрантов, имеющих заболевание ВИЧ, так в 2015 году 14,3% от числа всех новых случаев ВИЧ были выявлены среди мигрантов, в 2016 это количество составило 14,8% случаев, а в первом полугодии 2017 года уже 13,1%.

⁵⁴ http://amcu.gki.tj/images/FAR_2015/far_2015_ru.pdf

⁵⁵ http://amcu.gki.tj/images/DPP_2016/dpp_2016_ru.pdf

укрепление потенциала по управлению миграцией, предоставление информации и привитие навыков трудовым мигрантам, укрепление управления границей и борьбу с торговлей людьми, здоровье мигрантов (ВИЧ/СПИД), оказание помощи в добровольном возвращении и реинтеграции. Необходимо отметить, тем не менее, что роль МОМ в вопросах именно трудовой миграции существенно снизилась в виду изменений приоритетов доноров;

- Международная организация труда (МОТ) в прошлом реализовала в Таджикистане ряд проектов и мероприятий в области миграции⁵⁶. В перспективе МОТ рассматривает направления деятельности, связанные с развитием возможностей достойной занятости мужчин и женщин, в том числе, возвратившихся трудовых мигрантов;
- Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца осуществляет свою деятельность в стране с 1994 года и, начиная с 2016 года, реализует проекты в области миграции, направленные на предоставление возможности мигрантам в Центральной Азии улучшать качество жизни и защищать свое достоинство, а также на повышение санитарно-гигиенической и правовой информированности трудовых мигрантов в вопросах профилактики инфекционных заболеваний;
- Программа «ООН-женщины» работает по вопросам миграции с 2014 года. Ее программа на 2016-2020 гг. для Таджикистана ориентирована на работу по расширению экономических прав и возможностей женщин, в том числе женщин из семей мигрантов.
- Филиал организации «Save the Children International», работающий в Таджикистане с 1994 года, в 2016 г. реализовал проект по трудовой миграции. В рамках проекта изучалась ситуация с положением детей из семей трудовых мигрантов, а также был проведен ряд мероприятий по поддержке детей из семей мигрантов;
- Институт Открытого Общества – Фонд Содействия в Таджикистане также реализует программу по миграции. Начиная с 2016 года, эта программа ведет работу с вернувшимися трудовыми мигрантами и содействует построению системы по реинтеграции вернувшихся мигрантов.

Международные агентства и доноры, работающие в Таджикистане, как правило, осуществляют свою деятельность через местных партнёров. НПО, работающие в РТ в сфере трудовой миграции, в основном, вовлечены в предоставление сервисных услуг трудящимся-мигрантам и членам их семей. Через их проекты мигранты получают доступ к юридическим и информационным услугам (по вопросам выезда и трудоустройства, предотвращения распространения инфекционных заболеваний, предотвращение рисков попадания в торговлю людьми и т.д.), получают медицинские услуги, помощь в обучении и открытии бизнеса. Последнее становится особенно актуальным ввиду возвращения большого количества мигрантов на Родину. Однако осуществляемые в настоящий момент реинтеграционные

⁵⁶ Например, такие проекты как «За стабильное партнерство в деле эффективного управления трудовой миграцией в Российской Федерации, на Кавказе и Центральной Азии», «Предотвращение торговли людьми путем создания рабочих мест и улучшенного управления миграцией», «Противодействие Детскому Трудю в Центральной Азии – Фаза 1 и 2», «Социальные последствия миграции в Таджикистане», «Регулирование трудовой миграции как инструмент регионального сотрудничества и развития в Центральной Азии» и т.д.

проекты не охватывают весь комплекс необходимых услуг⁵⁷. Более того, охват целевой группы, мигрантов въезд которым запрещен в РФ, достаточно скромнен. Системно работа с данной категорией не ведется, и проекты помогают незначительному количеству мигрантов. Кроме того, проекты такого рода, с одной стороны, являются достаточно дорогостоящими, с другой стороны, для того, чтобы они были устойчивыми, требуется политическая воля⁵⁸. Среди таджикских НПО лишь единицы осуществляют адвокационную работу и продвигают интересы мигрантов на национальном и международном уровне. В определенной степени это обусловлено тем, что поле для правозащитной работы в Таджикистане сужается. Кроме того, снижение интереса донорского сообщества к миграционной проблематике и уменьшение количества проектов по работе с трудящимися мигрантами и релевантными государственными структурами отрицательно влияет на возможности НПО и других организаций более эффективно продвигать интересы и права трудящихся мигрантов.

Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции

В вопросах регулирования трудовой миграции Таджикистан имеет несколько значимых площадок для межгосударственного сотрудничества с Российской Федерацией. В целях реализации положений Соглашения между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и защите прав граждан РФ в РТ и граждан Таджикистана в России от 16 октября 2004 года образована совместная таджикско-российская рабочая группа, которая периодически, один раз в полугодие, проводит свои заседания. Итогом последнего заседания совместной таджикско-российской рабочей группы стало обсуждение деталей, связанных с реализацией, так называемой, амнистии таджикских граждан, имеющих запрет на въезд в РФ. Как известно, начиная с 2013 года, количество таджикских граждан, имеющих запрет на въезд в РФ, возросло, и, к 2016 году, более 300 тыс. граждан РТ, в основном мигранты, имели запрет на въезд. Такая ситуация оценивалась национальными экспертами как критическая, так как она могла иметь влияние на вопросы стабильности внутри страны, кроме того, возврат мигрантов в страну привел к существенному сокращению денежных переводов, что негативно повлияло на экономическую ситуацию.

Таблица № 1 Запрет таджикских граждан на въезд в Россию.

№	Годы	Количество таджикских граждан, имеющих запрет на въезд в Российскую Федерацию, чел
1	2013	71 557
2	2014	202 004
3	2015	332 917
4	2016	304 083
5	2017 ⁵⁹	162019

В январе 2017 года, после визита главы РФ в Таджикистан, было достигнуто соглашение об амнистии мигрантов, совершивших незначительные административные правонарушения. В ходе работы совместной таджикско-российской рабочей группы

⁵⁷ Как показывает международная практика пакет реинтеграционных услуг возвращающимся мигрантам должна охватывать не только услуги по занятости, но и предлагать мигрантам услуги, направленные на социальную и культурную реинтеграцию.

⁵⁸ Интервью с национальным экспертом, сентябрь 2017 г. Душанбе

⁵⁹ По состоянию на 30 сентября 2017 года.

прорабатывался механизм исключения из списка «запретников» более 100 тысяч таджикских мигрантов⁶⁰. Достижение договоренности с Россией, с точки зрения Правительства страны, явилось значимым достижением, в то время как национальные эксперты скептически отнеслись к “амнистии”, утверждая, что она является разовой мерой и ожидается, что трудящиеся-мигранты и в дальнейшем будут попадать в такой список. Следовательно, необходимо продумывать комплексные меры, которые будут иметь долгосрочное воздействие, и, в частности, необходимо продумывать меры по реинтеграции возвращающихся мигрантов⁶¹.

Другой площадкой для обсуждения миграционных вопросов является Межправительственная комиссия по экономическому сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан. Комиссия создана в 2002 году на основании Соглашения между Правительствами двух стран о Межправительственной комиссии по экономическому сотрудничеству и заседает дважды в год поочередно в каждой из стран - участников Соглашения. Хотя основной задачей этой Комиссии является содействие в развитии торгово-экономического и научно-технического сотрудничества между странами, тем не менее, Комиссия рассматривает и другие вопросы, связанные с подготовкой двусторонних межправительственных соглашений, разработкой и реализацией приоритетных программ сотрудничества между Россией и Таджикистаном, а также разрабатывает согласованные меры по их осуществлению. К примеру, 27.01.2017 года было проведено 14-е заседание данной Межправительственной комиссии, в ходе которого стороны обсуждали проекты соглашений о сотрудничестве в области миграции: о реадмиссии, об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации и в области пенсионного обеспечения.

В рамках сотрудничества между РТ и РФ в области трудовой миграции граждан, на территории обеих стран функционируют представительства миграционных органов. Деятельность представительства Министерства труда, миграции и занятости населения РТ в Российской Федерации направлена на защиту прав и интересов граждан РТ в Российской Федерации в сотрудничестве с Посольством и консульскими учреждениями РТ.

Практика показывает, что консенсус в вопросах регулирования миграционных процессов между Таджикистаном и Россией достигался в результате соглашения сторон по другим политическим вопросам. Так, к примеру, в результате договоренностей по ратификации соглашения о пребывании на территории РТ российской военной базы⁶², Россия создала льготный режим, для таджикских мигрантов, продлив срок постановки на миграционный учет (15 дней вместо 7) и увеличив срок разрешения на работу до 3 лет, впрочем, последнее на практике невозможно реализовать ввиду новых миграционных правил в РФ. Вместе с тем, некоторые эксперты оценивают позицию государственных органов

⁶⁰ До амнистии в марте 2017 г. в списке граждан РТ, кому запрещен въезд в РФ значилось 258 065 человек; в июле после амнистии – 156 438 граждан РТ находились в списке лиц кому запрещен въезд в РФ

⁶¹ Резюме Круглого стола «Регулирование процессов трудовой миграции в РТ: возможности и перспективы», 05.07.2017 г., Душанбе.

⁶² 201-я ордена Жукова дважды Краснознаменная Гатчинская военная база расположена в городах Душанбе, Куляб и Курган-Тюбе РТ. База была сформирована в 2004 году с целью защиты независимости и поддержки государственной власти РТ, обеспечения стабильности военно-политической обстановки и укрепления национальных интересов Российской Федерации в центрально-азиатском регионе. База пробудет в Таджикистане до 2042 г.

Таджикистана в переговорах с Российской Федерацией по вопросам прав мигрантов как слабую и, в целом, отношения - несбалансированными, где доминирует РФ⁶³.

Обзор программных документов показывает, что Таджикистан рассматривает диверсификацию трудовых ресурсов в другие страны как стратегию способную в определенной степени решить вопросы снижения уровня безработицы. В своей Национальной стратегии развития до 2030 года⁶⁴ Таджикистан устанавливает в качестве одного из направлений работы диверсификацию внешней трудовой миграции. Уже сейчас Таджикистан ведет активные переговоры с Японией, Канадой, Южной Кореей и ОАЭ относительно направления трудовых ресурсов из Таджикистана в эти страны. Так, в октябре 2017 года представители Таджикистана и ОАЭ обсуждали вопросы развития сотрудничества в сфере привлечения трудовых ресурсов и подписания меморандума между Правительствами РТ и ОАЭ в сфере трудовой миграции⁶⁵. Однако, для перенаправления таджикских мигрантов в другие страны необходимо выстроить сильную систему домиграционной подготовки мигрантов. Такой системы в Таджикистане нет, а уровень профессиональной и языковой подготовки мигрантов является недостаточным для миграции граждан в другие страны.

II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Внутренняя миграция

Вопросы внутренней миграции в Таджикистане остаются практически не изученными, тем не менее, она развивается достаточно интенсивно в последнее время, в основном, по причине поиска работы внутри страны. В определенной степени, такая миграция решает вопросы перенаправления рабочей силы из сельской местности, где жители не обеспечены в полной мере рабочими местами, в города и районы⁶⁶. В настоящий момент, внутренняя миграция в Таджикистане происходит как при участии государственных органов, так и не организовано, силами и средствами самих мигрантов без материальной или организационной помощи со стороны каких-либо учреждений.

До 2014 года в Таджикистане действовала среднесрочная Программа внутренней миграции населения⁶⁷, которая была принята на основании Ст.5 Закона «О миграции» РТ (от 1999 г.). Целью этой программы было переселение жителей из густонаселённых и высокогорных местностей на залежные земли и переселение из экологических опасных мест в безопасные регионы страны. После завершения этой программы в 2016 году, новой программы принято не было, но был утвержден двухлетний «План внутренней миграции населения из густонаселенных и малоземельных горных регионов в долины республики, имеющие залежные земли на 2016-2018 годы»⁶⁸. В соответствии с этим планом, до 2018 г.

⁶³ Отчет «Из Таджикистана в Россию: Уязвимое положение и нарушения прав трудовых мигрантов и их семей», стр.47, авторы FIDH \ АДЦ «Мемориал», 2011 г.

⁶⁴ Документ утверждён постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 октября 2016 года, №392

⁶⁵ <http://ru.sputnik-tj.com/country/20171115/1023891847/tadzhikistan-i-oe-hotyat-podpisat-memorandum-po-trudovym-resursam.html>

⁶⁶ Программа внутренней миграции населения РТ на 2012-2014, утверждена ППРТ 01.03.2012 г., за №91

⁶⁷ Была утверждена ППРТ от 1 марта 2012 г, за №91

⁶⁸ План утвержден ППРТ от 2 ноября 2015 года, № 647

государство осуществит переселение 1 618 семей. В то же время, ежегодно, около 300 семей переселяются при поддержке государства в экологически безопасные места.

Вопросы организованного переселения внутренних мигрантов возложены на Министерство труда миграции и занятости населения РТ. По данным ведомства, в настоящий момент, отмечаются следующие проблемы при урегулировании вопросов внутренней миграции в РТ:

- Отсутствие перспективного плана (на 10-15 лет) о количестве и зонах переселения семей мигрантов;
- Отсутствие у уполномоченного органа информации об объемах выделения средств для строительства инфраструктуры (обеспечение водой, строительство школ, дорог, линий электропередач и другие) в новых местах жительства мигрантов;
- Недостаточность объёма выделенных финансовых средств семьям мигрантов как материальной поддержки в качестве льготного кредита, так и единовременной помощи, которая направлена на строительство жилища на новом месте жительства;
- Отсутствие достаточного уровня взаимодействия между министерствами, ведомствами и местными исполнительными органами государственной власти в вопросах организованного переселения внутренних мигрантов. К примеру, предполагаемые работы по строительству дорог, образовательных и медицинских учреждений не завершаются в срок, переселенные семьи не обеспечиваются надлежащим образом электричеством, водой и т.д.;
- Местные органы исполнительной власти также не выполняют поставленные задачи, связанные с обеспечением занятостью переселенных внутренних мигрантов.

Наряду с организованным переселением, самостоятельное перемещение населения внутри страны в поисках работы также возрастает. Особенно увеличилась маятниковая миграция, по официальным данным объем этого вида миграции за последние годы вырос почти на 40 процентов. Более 80% маятниковых мигрантов являются жителями сельской местности, которые ездят на работу в пределах района (в основном из села в город). Душанбе, в настоящий момент, является основной точкой, куда направляются внутренние мигранты, из районов республиканского подчинения и Хатлонской области (юг страны). В целом около 10,8% занятого населения ежедневно вовлечено в этот процесс.

В Таджикистане существует институт регистрации по месту проживания («прописка») и он обязывает граждан зарегистрироваться («прописаться») по месту постоянного проживания или временного пребывания. Регистрация является необходимым условием для доступа граждан к получению социальных выплат, к образованию и медицинским услугам. Согласно п.3 «Порядка оказания медико-санитарных услуг гражданам РТ учреждениями государственной системы здравоохранения», *«основным условием предоставления бесплатной медико-санитарной помощи населению Республики Таджикистан является наличие направления семейного врача, участкового терапевта, педиатра, акушер гинеколога, территориального учреждения здравоохранения, заключение врачебно-контрольной комиссии»*. Однако все указанные документы выдаются по месту прописки. Без наличия прописки нельзя получить направление врача, и, соответственно, доступ граждан к услугам здравоохранения ограничивается. Подобные требования действуют также и в сфере

образования⁶⁹. В условиях Таджикистана, существование этого института с одной стороны ограничивает права граждан, а с другой стороны способствует возникновению рисков коррупции в системах образования и медицины.

Трудовая миграция из Таджикистана

По данным Обследования Рабочей Силы от 2016 года – 99,1% таджикских мигрантов направляются на заработки в Российскую Федерацию; 0,5 % направляются в другие страны СНГ (в основном Казахстан) и 0,4 % выезжают в страны дальнего зарубежье (Южная Корея, ОАЭ, США и т.д.).

По официальным данным Таджикистана численность таджикских мигрантов в России никогда не превышала 800 тысяч человек. По официальным данным Российской Федерации численность таджикских мигрантов в России достигала около 1 млн. человек. К примеру, по данным Таджикистана в 2014 году из Таджикистана в Россию выехало 670 806 мигрантов, а в 2015 году - 552 596 мигрантов. За такой же период Российская Федерация предоставляет следующие статистические данные: 2014 г. – 1 163 199 таджикских мигрантов, 2015 г. – 966 789 таджикских мигрантов. Такие различия в официальных статистических данных происходили ввиду того, что статистический учет в Таджикистане не охватывает всех внешних мигрантов, выезжающих за пределы страны. Статистический учет РФ также может содержать погрешности⁷⁰.

Таблица № 2. Численность граждан РТ, выехавших на заработки в Россию по официальным данным Минтруда РТ⁷¹

Годы	Всего	Возрастной состав			
		До 18 лет	18-29 лет	30-59 лет	60 лет и старше
2013	799 698	23 681	316 935	454 778	4 304
2014	670 806	2 129	260 719	407 586	372
2015	552 596	324	214 417	337 605	250
2016	517 308	1 101	208 157	308 002	48

До 2013 года, трудовая миграция из Таджикистана имела характеристики, которые повторялись из года в год и были достаточно прогнозируемыми⁷². В частности, трудовая миграция была стихийной и сезонной, в своей основной массе выезжали мужчины (в возрасте от 18 до 45 лет) из сельской местности, и их основной страной назначения была Россия. Изменения миграционных правил в РФ и увеличение количества таджикских граждан, имеющих запрет на въезд в РФ, несколько изменили эту картину. В частности, стало отмечаться «омоложение» выезжающих мигрантов и увеличение числа женщин-мигрантов, чья доля возросла с 10-12% до 14% от общего количества выезжающих мигрантов. Кроме того, многие мигранты, заведомо знающие, что являются нарушителями

⁶⁹ Альтернативный доклад НПО о выполнении РТ Международного Пакта об экономической, социальных и культурных правах. 54-я сессия Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 2015 г.

⁷⁰ К примеру, один и тот же мигрант, въехавший в РФ и выехавший из нее дважды в год, может быть учтен как два разных человека.

⁷¹ Данные Минтруда РТ, озвученные в ходе Круглого стола «Регулирование процессов трудовой миграции в РТ: возможности и перспективы», 5.07.2017 г.

⁷² За исключением периода с 2008 до 2009 года, когда произошел мировой финансовый кризис.

миграционных правил в РФ, стали продлевать период своего пребывания в РФ, понимая, что после пересечения границы не смогут вернуться в эту страну.

Выезжающие мигранты из Таджикистана, в своей основной массе, все также не имеют достаточных правовых знаний и плохо владеют русским языком. Большинство внешних мигрантов имеют базовое среднее образование и среднее (полное) общее образование. Согласно результатам «Обследования рабочей силы-2016» из общего числа опрошенных мигрантов всего 2,8% имеют начальное профессиональное образование, 5,6% имеют среднее профессиональное образование и 6,8% имеют высшее образование. Согласно данным исследований, количество мигрантов, имеющих высокий профессиональный уровень подготовки значительно вырос, эти профессиональные навыки приобретены ими в период работы за границей, но в большинстве случаев не подтверждены документами (диплом, свидетельство и пр.) установленного государственного образца⁷³.

Последние годы переводы мигрантов значительно поддерживали их домохозяйства в Таджикистане, и экономику страны в целом. В предыдущие годы Всемирный банк причислял Таджикистан к странам, наиболее зависящим от денежных переводов мигрантов.⁷⁴ Начиная с 2014 года, начался спад денежных переводов граждан РТ из России.

Таблица № 3 Чистый приток денежных переводов из РФ в Таджикистан⁷⁵

Годы	Объем денежных переводов от физических лиц	Соотношение денежных переводов к ВВП страны
2012	\$3, 595,2 млрд.	48% от ВВП
2013	\$3,587 млрд.	42,2% от ВВП.
2014	\$3,349 млрд.	36,2% от ВВП
2015	\$1,278 млрд.	Не известно
2016	\$ 1,9 млрд.	30% от ВВП

В Российской Федерации таджикские трудящиеся-мигранты слабо защищаются консульскими учреждениями Республики Таджикистан, и лишены многих социальных гарантий в силу своего неурегулированного статуса. Экономический кризис в России⁷⁶ еще больше повлиял на увеличение случаев нарушений трудовых прав мигрантов из Таджикистана – участились случаи незаконного увольнения мигрантов, задержки и невыплаты им заработной платы; кроме того, кризис привел к «заморозке» или прекращению многих строительных проектов в стране назначения, в то время как, около 45% трудящихся-мигрантов из Таджикистана в России работали в строительном секторе.

В феврале 2016 г. Национальный банк РТ вынес предписание, согласно которому, денежные переводы физических лиц, которые осуществляют перевод денег в российских рублях без открытия банковского счета, будут внутри страны выдаваться в национальной валюте – сомони⁷⁷. Такая мера, по версии Национального банка, была направлена на поддержку и укрепление курса национальной валюты, и такие правила не распространялись на другие иностранные валюты. На момент принятия такого решения разница курсов в

⁷³ Исследование «Потребности возвратившихся мигрантов и членов их семей в услугах и оценка потенциала государственных органов в Таджикистане по решению проблем мигрантов», 2017 г. Автор: Джамшед Куддусов

⁷⁴ Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank 2nd edition.

⁷⁵ По данным <https://www.vedomosti.ru/management/news/2015/06/17/596689-denezhnie-perevodi-tadzhikskih-migrantov-iz-rossii-upali-pochti-vdvoe>

⁷⁶ Экономический кризис в России был вызван введенными санкциями со стороны США и Европы, а также спадом мировых цен на нефть.

⁷⁷ <https://news.tj/ru/news/sistemy-denezhnykh-perevodov-perestali-otpravlyat-rossiiskie-rubli-v-tadzhikistan>

банках и «черном рынке» составляла около 2%. Таким образом, получатели денежных переводов недополучили от 2,1% до 3% от отправленных им сумм. В денежном выражении потери получателей переводов в Таджикистане (и выгоды банковского сектора), из-за курсовой разницы, за год могли достигать около 35 млн долларов⁷⁸.

Эмиграция из Таджикистана: утечка мозгов

Эмиграция из Таджикистана в настоящий момент возрастает, но никакой аналитики и прогнозирования в этом направлении в стране не ведется. Там не менее, можно выделить следующие наиболее распространённые виды эмиграции: «утечка мозгов», эмиграция по политическим мотивам, эмиграция по мотивам ограничения религиозных свобод и эмиграция по причине ухудшения социально-экономического положения страны в целом.

Согласно рейтингу «Failed States Index» (рейтинг «недееспособности») **Таджикистан входит в число постсоветских стран, где наблюдается самый высокий уровень «утечки мозгов»⁷⁹**. Страну покидают в основном молодые специалисты, имеющие зарубежное образование, ввиду того, что по возвращении не могут найти достойную работу внутри страны. У молодых специалистов, возвращающихся на Родину, зачастую, нет достаточного количества денег или связей в различных структурах власти, чтобы найти работу, соответствующую их квалификации. Согласно неофициальной статистике, за последние 10 лет Таджикистан покинули 63 тыс. образованных молодых людей, представителей интеллектуальной элиты⁸⁰.

Причиной возрастания политической эмиграции послужили события 2015 года, когда Партия Исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ)⁸¹ решением Верховного Суда РТ была признана террористической и экстремистской организацией, и ее деятельность была запрещена на территории Республики Таджикистан⁸². Сторонники ПИВТ и их родственники бежали из страны и стали просить политического убежища за рубежом, чаще всего в Германии и Польше. Так, согласно данным статистического агентства Европейского союза, только в Польше запрос на политическое убежище подали 830 граждан Таджикистана. В 2015 году Польша удовлетворила запросы 539 граждан РТ, предоставив им политическое убежище. Между тем, некоторые национальные эксперты полагают, что среди тех, кто просит политическое убежище есть и те, кто не преследуется в стране, но использует механизм получения политического убежища для эмиграции.

По социально-экономическим мотивам чаще всего эмигрируют квалифицированные специалисты, и основной страной для них является Российская Федерация. Выбор этой страны обусловлен многими факторами, среди которых важным является возможность получения российского гражданства в качестве второго. С 1995 года между Таджикистаном и Россией действует Соглашение о двойном гражданстве, и, согласно этому Соглашению, граждане Таджикистана могут получить российское гражданство наряду с гражданством Таджикистана. Темпы получения российского гражданства среди таджикстанцев растут с

⁷⁸ http://tjk.rus4all.ru/city_msk/20160203/726463377.html

⁷⁹ <https://news.tj/ru/news/tadzhikistan-vkhodit-v-chislo-liderov-po-urovnyu-utechki-mozgov-na-prostranstve-sng>

⁸⁰ <http://nm.tj/society/40761-v-tadzhikistane-vnov-nablyudaetsya-aktivnaya-utechka-mozgov.html>

⁸¹ ПИВТ - оппозиционная исламистская политическая партия, основанная в 1990 году в Таджикистане. До 2015 года, являясь единственной исламистской партией, официально действовавшая на территории Средней Азии и всего постсоветского пространства. В 2015 г. признана террористической организацией в Республике Таджикистан и включена в Перечень террористических, экстремистских и сепаратистских организаций Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества. (материал Википедии)

⁸² ⁸² Решение Верховного Суда РТ от 29 сентября 2015 года, www.sudioli.tj

каждым годом, и этому способствует, также, Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом⁸³. По данной программе шанс получения статуса переселенца не так велик, так как программа рассчитана на участие в ней квалифицированных кадров, но, несмотря на все бюрократические трудности, граждане РТ активно используют этот канал для эмиграции. По данным Представительства МВД России в Республике Таджикистан (по вопросам миграции), с начала 2013 года к ним обратилось более 32 тысяч граждан РТ, заявивших о желании участвовать в программе переселения. Только с начала 2016 года было зарегистрировано 5 740 обращений для участия в программе, в 2015 году за этот же период было зарегистрировано 4 тысячи человек.⁸⁴ По данным МВД РФ, в целом, только в 2016 году российское гражданство приобрели 23 012 граждан Таджикистана (это почти 9% от общего числа всех лиц, получивших российское гражданство в 2016 г.)⁸⁵

Таким образом, отток квалифицированных кадров (по предварительным наблюдениям демография переселенцев, в ряды которых вливается средний класс, меняется) для Таджикистана, в ближайшем будущем, может отразиться на инфраструктуре страны. Кроме того, продолжение темпов переселения соотечественников в РФ, в будущем, восстановит демографический баланс, и, возможно, потребность в дешевой рабочей силе из стран СНГ снизится. В таком контексте, РТ уже сейчас необходимо продумать в долгосрочной перспективе замещение миграционного труда, внутренним производством и экономической деятельностью⁸⁶.

Беженцы

По данным УВКБ ООН, на сегодняшний день в Таджикистане насчитывается около 2,7 тысяч беженцев и 400 лиц, ищущих убежище. Большая часть из них переселилась в Таджикистан из соседнего Афганистана⁸⁷.

Согласно Постановлению Правительства РТ от 2 декабря 2008 г. №599 уполномоченным органом по вопросам работы с беженцами является МВД РТ, в структуре которого создан отдел гражданства и работы с беженцами. Закон РТ «О беженцах» от 2002 г. устанавливает экономические и социальные гарантии защиты прав и законных интересов беженцев и лиц, ищущих убежище. В соответствии с положениями данного закона, беженцы пользуются всеми правами и свободами, предусмотренными для граждан РТ, за исключением, как указано в законе, «ограничений, вызванных необходимостью соблюдения интересов национальной безопасности». Однако не все гарантии, перечисленные в законе, реализуются на практике.

Согласно Закону "О беженцах", государственные власти обязаны разрабатывать программу интеграции беженцев⁸⁸. До 2017 года программы интеграции, которая была бы

⁸³ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом принята указом Президента РФ 22 июня 2006 года. [1] Программа направлена на переселение людей, оказавшихся после распада СССР за пределами РФ и желающих переселиться в Россию. 14 сентября 2012 года Президентом Путиным был подписан указ [2], содержащий новую редакцию программы и сделавший её бессрочной.

⁸⁴ <http://news.tj/ru/news/predstavitelstvo-fms-rf-programma-pereseleniya-sootechestvennikov-prodolzhaetsya>

⁸⁵ <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9359228/>

⁸⁶ По материалам работ М. Баховадиновой, докторанта антропологического факультета Университета Индианы (США).

⁸⁷ <http://ru.sputnik-tj.com/country/20170330/1021968941/oon-bezhentsy-afganistan-tadzhikistan.html>

⁸⁸ Закон Республики Таджикистан «О беженцах», статья 12, пункт 1, пп 6.

подкреплена конкретным планом действий и финансированием, не было. В начале 2017 года УВКБ ООН представило разработанную Управлением, совместно с Правительством РТ, стратегию защиты беженцев и лиц без гражданства. Стратегия состояла из трех пунктов:

- совершенствование системы предоставления убежища в РТ;
- достижение решений по ряду проблем, с которыми сталкиваются беженцы;
- сокращение и предотвращение безгражданства в Таджикистане⁸⁹.

На момент подготовки настоящего отчета Стратегия не была еще принята.

ПОМОЩЬ АФГАНСКИМ БЕЖЕНЦАМ: УВКБ ООН ПРЕДСТАВИЛ В ДУШАНБЕ НОВУЮ СТРАТЕГИЮ

В Душанбе прошла пресс-конференция Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). По словам главы представительства УВКБ ООН в РТ Вито Трани, власти Таджикистана предприняли значительные шаги для обеспечения беженцев широким спектром социально-экономических прав, юридической помощью, доступом к здравоохранению и образованию. В ходе мероприятия сотрудники УВКБ ООН представили разработанную управлением совместно с правительством РТ стратегию защиты беженцев и лиц без гражданства. Стратегия состоит из трех пунктов: совершенствование системы предоставления убежища в РТ, достижение решений по ряду проблем, с которыми сталкиваются беженцы, сокращение и предотвращение безгражданства в Таджикистане.

Спутник, Душанбе, 30.03.2017

В Таджикистане беженцы и лица, ищущие убежище, не могут проживать в некоторых населённых пунктах Таджикистана, включая его столицу Душанбе и второй по величине город Худжанд. Также эта категория лиц не может проживать в некоторых частях приграничных районов страны⁹⁰. В отличие от беженцев иные иностранные граждане не ограничены в этом. По мнению правозащитников, такое дискриминационное положение противоречит Ст.26 Конвенции 1951 г. по беженцам. Это ограничение негативно отражается на доступе беженцев и лиц, ищущих убежище, к рынку труда, здравоохранению, образованию и другим услугам. К примеру, единственная афганская школа в Таджикистане расположена в Душанбе, а значительная часть афганских беженцев вынуждена проживать в районе республиканского

подчинения в г. Вахдат, что естественно ограничивает доступ детей к школьному образованию. Дети беженцев могут посещать обычные школы в регионе своего проживания, но они испытывают трудности с освоением кириллицы. Согласно исследованию УВКБ ООН⁹¹, около 87% детей беженцев школьного возраста учатся в государственных и частных учреждениях, а 13% детей беженцев школьного возраста не посещают школу или бросили учебу по разным причинам.⁹² Вопросы трудоустройства также являются проблемными для беженцев в Таджикистане. Законодательство освобождает беженцев от получения разрешения на работу в Таджикистане, но на практике беженцы также, как и местное население испытывают трудности при поиске работы, эта проблема может стоять еще острее, ввиду того, что право выбора места проживания для беженцев ограничено. Кроме того, населенные пункты, находящиеся вблизи от административных центров, где разрешено

⁸⁹<http://today.tj/tadzhikistan/1953-pomosch-afganskim-bezhencam-uvkb-oon-predstavil-v-dushanbe-novuyu-strategiyu.html>

⁹⁰ Ограничение установлено постановлением Правительства РТ № 325 от 2000 г., в редакции постановления Правительства РТ № 328.

⁹¹ Опрос охватил 2381 человек из 437 домохозяйств беженцев. 435 домохозяйств представлены афганскими беженцами и два домохозяйства - выходцами из Пакистана.

⁹²<https://news.tj/ru/news/tajikistan/society/20170330/chem-zanimayutsya-i-gde-rabotayut-bezhentsi-v-tadzhikistane>

проживание, перенаселены беженцами, что вызывает рост цен на аренду жилья и, вследствие этого, ведет к его недоступности для некоторых беженцев⁹³.

По данным общественных организаций кроме проблем, связанных с отсутствием достаточной государственной поддержки и ограничительных мер в законодательстве, некоторые беженцы жалуются на милицейский произвол. Опасаясь выдворения, штрафов или депортации, многие беженцы вынуждены платить милиционерам неформальные платежи, чтобы избежать ненужных проверок и постоянного контроля. По данным УВКБ ООН афганские беженцы редко заявляют в компетентные органы о таких случаях, так как боятся открыто об этом заявлять⁹⁴.

III. ПРОБЛЕМЫ

Несмотря на принимаемые меры в сфере регулирования миграционных потоков Таджикистан сталкивается с рядом все еще нерешенных проблем, причиной возникновения которых являются частые реформы, которые происходят без предварительного анализа рисков; отсутствие достаточного уровня взаимодействия внутри государственных органов; отсутствие достаточного целевого финансирования принятых программ и стратегий в области миграции.

Правовая защищенность мигрантов из РТ продолжает оставаться одной из нерешенных проблем. Уровень доверия граждан РТ к консульским учреждениям Таджикистана в РФ низкий, и мигранты, до сих пор, предпочитают решать возникающие правовые проблемы через обращение к своим родственникам и знакомым. Хотя Правительством РТ были открыты новые генеральные консульства в городах Санкт-Петербург и Новосибирск в 2017 г., пока рано говорить об изменении ситуации, и доступность консульских услуг все еще ограничена для многих мигрантов. Запросы мигрантов, связанные с документированием их статуса и получения другой помощи, все еще рассматриваются длительное время, что не может не отражаться на соблюдении прав мигрантов в России⁹⁵.

Серьезной проблемой, с которой сталкивается в настоящее время Таджикистан, является повышенный риск радикализации мигрантов. Согласно имеющимся данным, около 80% граждан РТ, воюющих на стороне Исламского Государства (запрещенная в Таджикистане террористическая группировка), были завербованы во время своей трудовой деятельности в РФ.⁹⁶ Согласно подсчетам Министерства Внутренних Дел РТ, за последние годы более 1,4 тысяч граждан Таджикистана присоединились к этой запрещенной группировке⁹⁷, и против этих граждан возбуждены уголовные дела. Большинство примкнувших к ИГ боевиков - граждан РТ являются мужчинами от 18 до 40 лет.

На момент подготовки настоящего доклада доля женщин в миграции составляла 17% от общего количества мигрантов из РТ. Проблемы, с которыми сталкиваются женщины в миграции, во многом схожи с теми, с которыми сталкиваются мужчины. Тем не менее,

⁹³ Информация подготовлена с использованием отчетов ОО «Право и процветание» и альтернативных докладов НПО Таджикистана в договорные органы ООН.

⁹⁴ http://www.bbc.com/russian/institutional/2014/07/140703_tadjikistan_refugees

⁹⁵ Резюме по итогам работы Круглого стола «Регулирование процессов трудовой миграции в РТ: возможности и перспективы» www.hrc.tj

⁹⁶ <https://www.opendemocracy.net/od-russia/edward-lemon-john-heathershaw/can-we-explain-radicalisation-among-central-asia-s-migrants>

⁹⁷ <http://ru.sputnik-tj.com/country/20161212/1021285869.html>

женщины вдвойне подвержены рискам, связанным с трудовой деятельностью за рубежом ввиду того, что работают, в основном, в обслуживающей сфере или заняты индивидуальным трудом в частных домах, что повышает риски трудовой и сексуальной эксплуатации. На данный момент не проводились исследования по данной категории женщин. Тем не менее, отдельные случаи указывают на длинный рабочий день и отсутствие выходных, сексуальное насилие и эксплуатацию. Женщины в миграции, которые приезжают в РФ в качестве члена семьи мигранта, зачастую подвержены депрессии в виду изолированности и одиночества в стране назначения. Существует также проблема с реализацией женщинами-мигрантами из РТ своих репродуктивных прав в России. Особо уязвимыми являются женщины-мигранты, не имеющие урегулированного статуса в РФ. В случае беременности женщинам приходится платить за услуги ведения беременности. Эти проблемы не были отражены в программных документах по трудовой миграции в предыдущие годы (с 2006 по 2015 гг.) и, ввиду отсутствия нового программного документа по миграции, женщины-мигранты пока остаются вне поля зрения миграционной политики РТ.

В сложной ситуации также находятся и члены семей мигрантов (женщины и несовершеннолетние дети), которые сопровождают мужчин-мигрантов в Россию. По сложившейся практике и в силу устоявшихся традиций, жены, выезжающие с супругами мигрантами, не планируют работать в России. Но и легализоваться в РФ только на основании легализации самого супруга они не могут. По законодательству Российской Федерации на супругов и несовершеннолетних детей мигрантов распространяются общие правила – как иностранные граждане они могут находиться в России не более 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток. Чтобы остаться на более длительный период, супруга должна получить

патент, остаться на обучение/лечение или иметь разрешение на временное проживание (РВП), что практически невозможно в силу того, что для РВП квот недостаточно. Дети мигрантов школьного возраста могут быть приняты в общеобразовательные учреждения, но практика в различных регионах отличается, если в одном регионе детей принимают в школы, то в другом регионе требуют представить документы, удостоверяющие легальность нахождения на территории РФ родителей (такая практика существует ввиду наличия Приказа Минобразования РФ за №32). Таким образом, сложности в легализации членов семей мигрантов – жен и детей - приводят к тому, что многим из них впоследствии грозит запрет на въезд (из-за несоблюдения административных норм), а при задержании мать и ребенок (дети) разлучаются. В таких ситуациях дети испытывают большой психологический

УМАРАЛИ НАЗАРОВ (20.05.2015 – 14.10.2015)

При выдворении из Петербурга таджикской семьи у матери отняли грудного сына. Несколько часов Умарали Назаров (20.05.2015 г.р.) провел в отделе полиции: в чужих руках, без еды и теплой одежды... Кричал и плакал. Потом младенца увезли в больницу, где той же ночью он умер. Причины смерти еще неизвестны. Поскольку лишь спустя неделю Следственный комитет возбудил уголовное дело. В «причинении смерти по неосторожности из-за ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей» подозреваются сотрудники ФМС, полицейские и врачи. Однако ни родственники мальчика, ни представители таджикской диаспоры в Петербурге не верят, что виновных найдут и накажут. Больше того, отец и мать Умара – Рустам Назаров и Зарина Юнусова – сегодня сами под подозрением. В квартире, где они живут, проводятся обыски. Супругов пытаются привлечь к уголовной ответственности за то, что они «не исполняли обязанности по воспитанию ребенка».

Н.Петлянова, Новая газета, Санкт-Петербург,

стресс, есть и случаи повлекшие более серьезные последствия. В качестве примера можно привести общеизвестный кейс Умарали Назарова, когда разлученный с матерью ребенок умер в медицинском учреждении РФ⁹⁸.

В Таджикистане все еще отсутствует эффективная система домиграционной подготовки мигрантов. Если на законодательном уровне внутри страны и на уровне межгосударственных переговоров данный вопрос имеет определённые сдвиги, то на уровне практики существенных изменений за последние 5 лет не наблюдалось. Необходимо отметить, что Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 4 июня 2014 г. за №390 было создано Государственное учреждение "Центры консультирования и подготовки трудовых мигрантов перед выездом" (далее Центры). Эти Центры включены в перечень организаций системы Минтруда РТ. Ввиду отсутствия целевого финансирования, в настоящий момент, Центры имеют ограниченный потенциал, и пока оказывают только правовую и консультационную помощь мигрантам. К примеру, в течение первого квартала 2017 г. в Центры за информацией обратилось всего 2 136 трудовых мигрантов. Для получения других видов услуг (например, профессиональное обучение, трудоустройство, микрокредитование, лечение и т.д.) мигранты, обратившиеся в Центры, чаще всего перенаправляются в другие государственные и негосударственные организации.

Серьезный вызов стоит перед РТ по вопросам реинтеграции возвратившиеся мигрантов. Если в начале 2014 г., (до введения экономических санкций в отношении России) незначительная часть таджикских мигрантов возвращалась на Родину ввиду отсутствия возможности трудоустройства в РФ или не выплаты заработной платы, то позже большая часть трудящихся-мигрантов вернулась в страну из-за получения запрета на въезд в Россию⁹⁹. Точное количество вернувшихся в Таджикистан мигрантов неизвестно, хотя в 2016 г. уполномоченные органы заявляли, что всего лишь 30 тысяч мигрантов «запретников», находятся внутри страны, остальные все еще пребывают в России¹⁰⁰. Эксперты отмечают, что если возвращение трудовых мигрантов, достигнет критической массы, то, в условиях бедности, безработицы и высокого уровня рождаемости в РТ, это будет оказывать влияние на социальную и политическую стабильность, и может усугубить криминогенную обстановку в стране¹⁰¹. Возможности профильных министерств и ведомств в реинтеграции возвратившихся мигрантов ограничены. По данным проведенных исследований, в 2015 году органы службы занятости смогли оказать помощь всего 4 070 возвратившимся мигрантам¹⁰², и около 7 770 потенциальных и возвратившихся мигрантов получили консультационные услуги¹⁰³. Новая Государственная Программа содействия занятости населения на период 2016-2017 гг., содержит отдельный раздел для работы с возвратившимися мигрантами. Однако уполномоченный орган - Агентство социальной защиты населения Минтруда РТ не

⁹⁸ <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/10/23/66095-umarali-nazarov-20-05-2015-8212-14-10-2015>

⁹⁹ Запрет на въезд в РФ – это отметка в базе МВД России о неразрешении въезда на территорию Российской Федерации иностранному гражданину. Запрещение въезда в Россию иностранных граждан вводится как за серьезные уголовные и административные правонарушения, так и за мелкие незначительные проступки если они совершены более 2 раз.

¹⁰⁰ <https://news.tj/ru/news/fms-rf-v-rossii-nakhoditsya-pochti-million-grazhdan-tadzhikistana>

¹⁰¹ <http://hrc.tj/migration/132-anvar-babaev-migracionnaya-situaciya-v-tadzhikistane-problemy-i-puti-resheniya.html>

¹⁰² 14% обратившихся были трудоустроены, 14,9% прошли профессиональное обучение, 4,8% были привлечены к общественным работам, и около 50% мигрантов получили помощь в открытии своего бизнеса. Также при содействии Агентства труда и занятости населения 6435 мигрантов получили доступ к профессиональному образованию в 15 городах и районах страны (через выдачу направлений).

¹⁰³ Исследование «Потребности возвратившихся мигрантов и членов их семей в услугах и оценка потенциала государственных органов в Таджикистане по решению проблем мигрантов», (стр.14.), Автор: Джамшед Куддусов, 2016 г.

имеет целевого финансирования для обслуживания возвратившихся мигрантов и членов их семей. Трудящиеся-мигранты обращаются в Агентство в качестве рядовых граждан, ищущих работу, или безработных¹⁰⁴.

Трудовая миграция серьезно подрывает здоровье мигрантов. Компактное проживание, низкий социально-экономический статус, недостаточность полноценного питания, стресс от нахождения вдали от привычного окружения являются факторами, повышающими риск заражения туберкулезом среди таджикских мигрантов¹⁰⁵. Порядка 20%, или каждый пятый, из всех вновь выявленных больных туберкулезом в Таджикистане, является трудовым мигрантом. В 2015 году из общего числа вновь выявленных больных туберкулезом 1 007 случаев или 19,7% пришлось на трудовых мигрантов, а в 2016 году – 927 или более 17%¹⁰⁶. В том же 2015 году ВИЧ-положительный статус был выявлен у 165 человек, протестированных под кодом трудового мигранта, из них у 151 мужчин и 14 женщин, что составляет 14,3% от числа всех новых случаев выявления ВИЧ. В 2016 г. это количество составило 155 (14,8%) случаев, а в первом полугодии 2017 года – 82 человека (13,1%). Для сравнения, в 2012 году ВИЧ-положительный статус был выявлен всего у 65 трудовых мигрантов (7,7%).¹⁰⁷ Ввиду того, что заболевания туберкулезом и ВИЧ, в целом, представляют опасность для здоровья нации, и, в частности, являются одним из препятствий для осуществления трудовой деятельности мигрантов в России, существует острая необходимость в расширении мероприятий, направленных на профилактику распространения туберкулеза и ВИЧ и их лечения среди трудовых мигрантов. Однако с начала 2015 года, ввиду прекращения финансирования¹⁰⁸ Программой развития ООН проектов, связанных проведением информационных и профилактических работ среди трудовых мигрантов, приостановилась и деятельность НПО в этом направлении, а государственные программы в области профилактики ВИЧ и туберкулеза не имеют целевого финансирования.

Социальное обеспечение трудящихся-мигрантов последнее десятилетие не выходит из круга наиболее острых вопросов связанных с миграцией. Как указывалось выше, Таджикистан пытается улучшить социальное обеспечение своих трудящихся-мигрантов в Российской Федерации, однако со стороны РФ наблюдается слабая политическая воля по урегулированию данного вопроса. Правительство Таджикистана пытается на законодательном уровне урегулировать вопрос социального обеспечения трудящихся-мигрантов, но пока не достигло ощутимых результатов. К примеру, в Ст.82 Закона РТ «О пенсионном обеспечении граждан РТ»¹⁰⁹ указывается, что пенсии гражданам РТ, работавшим за пределами страны, исчисляются из заработной платы (дохода), с которой уплачены социальные страховые взносы. В Ст.63 этого Закона указывается, что в трудовой стаж мигрантов засчитывается их деятельность за пределами страны при условии уплаты мигрантами страховых взносов с дохода от такой деятельности. В Налоговом Кодексе РТ указано, что трудовые мигранты, имеют право обратиться с письменным заявлением в налоговый орган по месту своего жительства и добровольно стать плательщиком

¹⁰⁴ См. там же.

¹⁰⁵ Аналитический обзор «Вопросы доступа мигрантов к мероприятиям по раннему выявлению, диагностике, профилактике и лечению туберкулеза и туберкулеза, сочетанного с ВИЧ-инфекцией».
<http://www.mednet.ru/images/stories/files/CMT/migranty.pdf>

¹⁰⁶ <http://www.afew.org/ru/novosti/tajikistan-imported-diseases-ru/>

¹⁰⁷ Интервью заместителя директора Республиканского центра по противодействию ВИЧ/СПИД в Таджикистане г-на Сайбурханова Д. <http://www.afew.org/ru/novosti/tajikistan-imported-diseases-ru/>

¹⁰⁸ Финансирование в основном шло через Программу Развития ООН в рамках финансирования грантов Глобального Фонда по борьбе с ВИЧ, туберкулезом и малярией.

¹⁰⁹ Закон был принят в 1996 г., и последние изменения в него вносились в 2015 г.

социального налога, уплачивая его в размерах и порядке, установленных в законе.¹¹⁰ Таким образом, в законодательстве установлены гарантии и процедуры, направленные на получение мигрантами пенсионного обеспечения, но неизвестно какой процент таджикских мигрантов использует эти нормы закона и какова практика по выплатам пенсий мигрантам, отчислявшим взносы. Кроме того, вопрос информирования трудящихся-мигрантов о таких положениях закона также остается открытым. Трудящиеся-мигранты в Таджикистане, не зарегистрированные в системе пенсионного страхования страны, могут претендовать на получение социальной пенсии по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца. Минимальный размер такой пенсии составляет около 105 сомони (примерно \$ 12 США). Кроме этого, у трудящихся мигрантов, как и у остальных граждан страны, есть право на получение пособия по безработице¹¹¹. Однако получение такого пособия усложнено административными барьерами¹¹².

Деятельность частных агентств занятости (ЧАЗ) недостаточно отрегулирована в Таджикистане, что ведет к появлению случаев недобросовестного отношения ЧАЗов к своим обязательствам. В Таджикистане не так много ЧАЗов, и, в целом, наблюдается снижение их количества за последние 10 лет. Кроме того, доля охвата организованным набором и отправкой агентствами для трудоустройства за рубежом была и остается низкой в РТ. Так, если в 2007 году агентствами было отправлено примерно 2% от общего количества мигрантов из РТ, то к 2016 году данный показатель снизился до 0,5% от общего заявленного потока миграции из РТ для целей трудоустройства¹¹³. Тем не менее, в 2016 и 2017 годах участились случаи попадания граждан РТ в рабство в ОАЭ по вине недобросовестных ЧАЗов. К примеру, в 2016 г. в результате деятельности ООО «Абдулкарим», 23 гражданина РТ стали жертвами эксплуатации в Королевстве Саудовская Аравия¹¹⁴.

IV. ВЫВОДЫ

Миграционные процессы для Таджикистана будут оставаться актуальными в ближайшие годы и, более того, будут возникать новые вызовы и проблемы, решение которых потребует от Правительства РТ принятия более эффективных стратегий.

Важным аспектом в регулировании трудовой миграции из Таджикистана является повышение конкурентоспособности таджикских мигрантов на внешних рынках труда. Значимость этого вопроса повышается в контексте того, что Правительство РТ, согласно Национальной Стратегии Развития до 2030 г., намерено диверсифицировать потоки трудовой миграции из РФ в другие страны. Пока система домиграционной подготовки мигрантов не будет эффективно работать, достижение этой задачи видится маловероятной. Кроме повышения профессиональной и языковой подготовки мигрантов, для диверсификации

¹¹⁰ Налоговый Кодекс РТ от 2012 г., статья 212.

¹¹¹ Пособие по безработице начисляется в размере 50 процентов средней заработной платы. Размер минимальной зарплаты в Таджикистане составляет 400 сомони в месяц (около \$50). Средняя номинальная заработная плата в республике в 2014 году составила 810 сомони, около \$130 по курсу того времени, на сегодняшний день это чуть больше \$100.

¹¹² Для того чтобы получить пособие по безработице мигрантам необходимо обратиться в государственную службу занятости и встать на учёт как безработный. При этом, необходимо иметь стаж работы не менее 18 месяцев за последние 3 года и доказать, что он\она осуществляли обязательные отчисления страховых взносов с заработной платы за данный период. Последнее требование практически не выполнимо для мигрантов так как находясь за пределами страны более 1 года они лишаются права получения пособия по безработице.

¹¹³ Исследование «Роль частных агентств занятости в трудоустройстве мигрантов из Таджикистана», ОО «Центр по правам человека, 2017 г.

¹¹⁴ Второй периодический отчет РТ в КТМ ООН, май 2017 г.

внешних рынков труда, требуется наличие сильных и ответственных частных и государственных агентств занятости. Пока же, в Таджикистане отмечается снижение количества ЧАЗов (за последние годы их количество снизилось с 35 до 14 ныне действующих), которое в первую очередь происходит по причине несовершенства законодательства в области регулирования их деятельности, слабого потенциала самих ЧАЗов, и негативного опыта трудоустройства трудящимися-мигрантами с помощью ЧАЗов. Стране необходимо пересмотреть свою политику в отношении регулирования деятельности ЧАЗов и государственных агентств по трудоустройству.

Политика по экспорту рабочей силы из РТ не может быть постоянной, тем более государство признает, что «высокая внешняя трудовая миграция «вымывает» из страны квалифицированные кадры»¹¹⁵. Правительству РТ следует на долгосрочную перспективу предусмотреть меры по созданию достаточного количества рабочих мест внутри страны. Стимулирование процессов по развитию предпринимательства в РТ могло бы отчасти решить проблемы с занятостью. Однако, по данным Всемирного Банка, в Таджикистане все еще отмечается низкий процент потенциальных предпринимателей, которые хотели бы открыть собственный бизнес в стране, ввиду наличия значительных административных и других препятствий для открытия и ведения бизнеса¹¹⁶.

Отсутствие программного документа в области трудовой миграции также послужило причиной ослабления межведомственного сотрудничества. Ранее программы и стратегии по миграции предусматривали практику, когда каждые полгода ответственные министерства и ведомства направляли уполномоченному в сфере миграции органу отчеты о выполненной работе, и, для их заслушивания, проводились заседания с привлечением организаций гражданского общества. После завершения последней программы по трудовой миграции в 2015 году, таких заседаний больше не проводилось. В настоящий момент различные аспекты трудовой миграции регулируются разными программными документами, которые не всегда взаимосвязаны друг с другом. Кроме того, такие вопросы как обеспечение защиты прав женщин трудящихся-мигрантов, брошенных мигрантами семей, вопросы, связанные с реализацией прав детей мигрантов, которые страдают от негативных последствий миграции, пока не отражены ни в одном программном документе, и, соответственно, сформированная государственная политика в этих вопросах отсутствует.

Несмотря на обширную правовую базу (как в пространстве СНГ, так и на уровне двусторонних договоренностей с Россией и Казахстаном) для регулирования вопросов трудовой миграции, подписанные и ратифицированные документы, в основном, применимы только в отношении мигрантов, законно осуществляющих свою деятельность в странах назначения. Таким образом, значительное количество таджикских граждан, вовлеченных в неформальный сектор работы в странах назначения, выходят за пределы сферы действия таких международных соглашений.

Законодательная база Таджикистана в области трудовой миграции имеет как положительные, так и негативные особенности. Одним из положительных моментов является то, что Правительство, признавая несовершенство действующего закона о миграции (1999 г.), инициировало разработку проекта нового закона о миграции. По состоянию на 2015 год, проект закона состоял из 8 разделов и 26 статей, в которых были предусмотрены

¹¹⁵ Национальная стратегия развития РТ 2030 г.

¹¹⁶ Stroková, Victoria; Ajwad, Mohamed Ihsan. 2017. *Tajikistan Jobs Diagnostic: Strategic Framework for Jobs*. Job series; no. 1. Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/460071486972590226/Tajikistan-Jobs-Diagnostic-Strategic-Framework-for-Jobs>

рамки государственной политики в сфере трудовой миграции, принципы регулирования трудовой миграции, полномочия государственных органов, порядок миграции граждан РТ за рубеж, права и обязанности трудовых мигрантов, защита их прав и интересов. Также в проекте были положения, направленные на регулирование деятельности агентств по трудоустройству за рубежом, и рассматривались вопросы реинтеграции мигрантов. Хотя в проекте были некоторые прогрессивные положения, тем не менее, он слабо отразил правовое положение и регулирование деятельности иностранных рабочих в Таджикистане. В положениях проекта закона по данному вопросу были отражены только процедура и порядок получения разрешения на работу иностранными гражданами. Проект находится на рассмотрении Правительства страны.

Таджикистану также следует пересмотреть законодательство в сфере регулирования положения беженцев и иностранных граждан. Пока в нормативно правовых актах все еще содержатся нормы ограничивающие права и свободы этих категорий граждан и не отвечающих принятым международным обязательствам.

Еще одним важным вопросом в регулировании трудовой миграции из Таджикистана является вопрос их правовой защищенности в странах назначения, в частности в России. Мигранты из Таджикистана все еще слабо защищены, вопросы правовой защищенности практически не поднимаются в ходе межгосударственного сотрудничества с РФ.

Вопросы внутренней миграции практически не изучены в Таджикистане, в частности, нет данных относительно того, достаточно ли средств, выделяемых для строительства инфраструктуры в новых местах жительства для переселенных мигрантов; достаточно ли выделенных финансовых средств семьям мигрантов, которые предоставляются в виде материальной поддержки, льготных кредитов или единовременной помощи; насколько местные органы исполнительной власти выполняют поставленные перед ними задачи, связанные с обеспечением занятости переселенных внутренних мигрантов. Также нет информации о том, с какими проблемами сталкиваются внутренние мигранты, перемещающиеся в поисках работы самостоятельно.

V. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

- Разработать и принять отдельный программный документ по регулированию трудовой миграции. В таком документе предусмотреть блок по вопросам защиты прав мигрантов, как граждан РТ, так и иностранных граждан приезжающих в РТ для осуществления трудовой деятельности. В документе должна быть предусмотрена политика в отношении реинтеграции возвращающихся таджикских мигрантов, защиты прав женщин трудящихся-мигрантов, содействия в соблюдении прав членов семей (супругов и детей) трудящихся-мигрантов, выезжающих в миграцию;
- Правительству РТ необходимо выделять целевое финансирование для системы домиграционной подготовки мигрантов и, в частности, для функционирования Центров консультирования и подготовки трудовых мигрантов перед выездом, Миграционной службы Минтруда РТ. Кроме того, необходимо расширять их сеть с тем, чтобы улучшить доступ мигрантов к информации, трудоустройству и помощи, необходимой на этапах планирования и выезда в миграцию;
- В целях реинтеграции возвратившихся трудовых мигрантов рассмотреть возможность выделения государственных субсидий, налоговых и банковских льгот

- возвратившимся мигрантам и их потенциальным работодателям с тем, чтобы улучшить условия для бизнес-среды возвратившимся мигрантам, в том числе и для обычно развития малых предприятий (индивидуальное предпринимательство, дехканские/фермерские хозяйства), малого и среднего бизнеса;
- Разработать и внедрить детальный механизм обращения трудовых мигрантов, находящихся за пределами РТ, за защитой своих прав в консульские учреждения и установить процедуры реагирования на обращения трудовых мигрантов (включая конкретные и надлежащие сроки) для представителей консульских служб и посольств;
 - Обеспечить соответствие национального законодательства в сфере трудовой миграции положениям ратифицированных Таджикистаном международных документов, в частности, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и конвенций Международной организации труда (МОТ). Исключить из нормативно правовых актов положения ограничивающие свободу передвижения мигрантов и увеличить срок для обжалования постановлений и решений суда о выдворении иностранных граждан и лиц без гражданства;
 - Повысить эффективность государственных и частных агентств по трудоустройству посредством совершенствования законодательства и обеспечения соответствующего надзора и контроля над деятельностью агентств по трудоустройству за рубежом;
 - Продолжить переговоры с РФ и заключить соответствующие соглашения в сфере пенсионного обеспечения мигрантов;
 - В соответствии с принципом единства семей, Правительству РТ инициировать обсуждение с уполномоченными органами РФ относительно упрощенного порядка легализации для членов семей мигрантов, пребывающих РФ на законном основании и без цели трудоустройства;
 - Принять новый Закон «О миграции» РТ;
 - Разработать и внедрить официальные процедуры консультаций с общественностью и участия гражданского общества в процессе разработки политики, касающейся трудовой миграции;
 - Провести изучение тенденций внутренней миграции в РТ, в частности, происходящей стихийно без участия государственных органов. Такое исследование поможет понять масштабы проблемы и выработать стратегии по их решению;
 - Принять Стратегию защиты беженцев и лиц без гражданства.

В подготовке доклада в части, касающейся миграционных процессов в Республике Таджикистан принимали участие:

Авезов Улугбек - юрист ОО «Центр по правам человека»;

Баховаддинова Малика - Докторант антропологического факультета Университета Индианы (США).

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

I. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ.

Законодательная база

Участие РФ в реализации международных документов и договорных механизмов в сфере миграции определяется ролью и позицией России как субъекта интеграционных объединений на постсоветском пространстве – Содружества Независимых Государств и, в особенности, Евразийского экономического союза.

Содружество Независимых Государств (СНГ) – организация сотрудничества постсоветских государств, начавшая работу в 1993 году. СНГ не имеет наднациональных полномочий: государства-участники сотрудничают в социальной, правовой и экономической сферах, а также имеют соглашения о безвизовом режиме и общем экономическом пространстве.

Основным правовым документом, определяющим положение мигрантов на территории СНГ, явилось Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года, закрепляющее основополагающие права трудовых мигрантов и направления сотрудничества государств в данной сфере. В соответствии с Соглашением, трудящимся-мигрантом признается лицо, постоянно проживающее на территории государства выезда, которое на законном основании занимается оплачиваемой деятельностью в государстве трудоустройства¹¹⁷. В развитие норм этого документа в рамках Содружества принят ряд соглашений, регламентирующих вопросы сотрудничества государств по всему спектру социально-трудовых отношений: охраны труда; взаимного признания прав на возмещение вреда; расследования несчастных случаев на производстве; нормирования труда; регулирования социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях.

Советом глав государств СНГ в октябре 2007 года принята Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых Государств, основная цель которой – создание единого миграционного пространства, включающего свободное передвижение граждан и функционирование общего рынка труда.

В целях эффективного регулирования трудовых миграционных потоков Советом глав правительств СНГ 14 ноября 2008 года подписана Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств¹¹⁸. В то же время, в отношении РФ данная Конвенция в силу не вступила.

В рамках СНГ также действует система двусторонних и многосторонних соглашений между государствами, касающихся и правового положения мигрантов. В целом правовая система регулирования миграции СНГ строится на признании приоритета национального законодательства стран-участников СНГ в части правового положения иностранных граждан, а также принципа противодействия незаконной миграции.

¹¹⁷ Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов: Москва, 15. 04.1994 г. / Информационный портал «Право.ру» - Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/18494294> - ст.2

¹¹⁸ Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14.11.2008 г. <http://www.cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2554>

Международные соглашения Российской Федерации устанавливают режим максимального благоприятствования в осуществлении трудовой деятельности ряда категорий иностранных граждан. В соответствии с Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 №4 "О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий", на граждан Республики Беларусь, осуществляющих трудовую деятельность в РФ, не распространяются ограничения, предусмотренные национальным законодательством РФ, утверждаются равные права с гражданами РФ в сфере трудовых отношений, учитывается трудовой стаж граждан Республики Беларусь, обеспечиваются все социальные гарантии в соответствии с трудовым законодательством РФ¹¹⁹.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – интеграционное объединение постсоветских государств, начавшее работу с 1 января 2015 года. Международная организация, в рамках которой обеспечивается режим свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также координация управления экономикой и социальной политикой. В состав ЕАЭС входят Российская Федерация, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Армения.

Учет особенностей регулирования трудовой деятельности граждан ЕАЭС и Союзного государства России и Беларуси позволяет сделать вывод о распространении принципов свободного доступа к национальному рынку труда, равноправия в сфере трудоустройства и предоставления социальных гарантий, отмене ограничений в сфере трудоустройства в рамках постсоветских интеграционных образований. Выступая участником указанных международных договоров, Российская Федерация выстраивает максимально либеральную политику в сфере трудовой миграции для своих ближайших геополитических партнеров.

Миграционная политика Российской Федерации на сегодняшний день находится в стадии становления, однако характеризуется сложившейся и развитой системой и структурой миграционного права. В основе системы миграционного права РФ лежит Конституция Российской Федерации: статьи 19, 37, 62, 63 определяют основы правового положения иностранных граждан. Составной частью системы миграционного права РФ являются международные соглашения РФ – в особенности с государствами СНГ, а также право Евразийского экономического союза. Основные направления, принципы, цели и задачи реализации миграционной политики РФ изложены в *Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года*.

Концепцией утверждены три основных целевых блока государственной миграционной политики Российской Федерации:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения РФ;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Концепция предполагает создание условий для широкого привлечения в Россию трудовых мигрантов, отмечает необходимость совершенствования механизма квотирования

¹¹⁹ Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 №4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий».

и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы, а также использования различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности. При этом основными принципами организации миграционной политики России, среди прочих, провозглашены недопустимость любых форм дискриминации, взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества, защита национального рынка труда и учет особенностей регионального развития.

Реализация концепции разделена на три последовательных временных этапа, причем на первом этапе Концепцией были предусмотрены дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции и усиление мер ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Помимо Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, вопросы регулирования трудовой миграции рассматриваются и в другом основополагающем административно-правовом документе - Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, провозглашающей необходимость содействия социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Правовое положение иностранных граждан определяется корпусом основных федеральных законов: Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.08.1996 №114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 18.07.2006 №109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Отдельные направления и порядок реализации государственной миграционной политики в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами определяются постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, а также изложены в государственных программах - например, в Государственной программе по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Правовое положение иностранных граждан как участников трудовых отношений определяется в соответствии с положениями Трудового кодекса РФ. Ответственность иностранных граждан за нарушения миграционного законодательства предусмотрена положениями Кодекса РФ об административных правонарушениях (Гл.18, 19), а также положениями федеральных законов.

Особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан в РФ определяются установленным порядком, предполагающим особые условия, упрощенные условия и ограничения. Основы и особенности трудовой деятельности иностранных граждан в РФ определяются положениями Конституции РФ, международными договорами, федеральными законами – в частности, Федеральным законом от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», Трудовым кодексом РФ (в том числе гл.50.1), постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, приказами Министерства труда и социальной защиты РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации устанавливает принцип недискриминации в трудовых отношениях, свободы выбора трудовой деятельности, на вознаграждение за труд в размере не ниже минимального размера оплаты труда, провозглашает запрет принудительного труда.

Порядок получения социальной помощи иностранными гражданами определен в Федеральном законе от 28.12.2013 №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Получить государственную социальную поддержку в РФ могут иностранные граждане, имеющие вид на жительство, лица без гражданства и беженцы, которые постоянно проживают на территории РФ. Большинство иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность, равно как и члены их семей, оказываются исключены из системы прямой государственной социальной и правовой поддержки, поскольку являются временно пребывающими на территории РФ.

Гарантии оказания медицинской помощи определяются Федеральным Законом «Об охране здоровья граждан в РФ» (323-ФЗ от 21.11.2011 г.), а также постановлением «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 06.03.2013 №186).

Согласно положениям Конвенции о правах ребенка, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (Федеральный закон №273-ФЗ от 29.12.2012 г.), приказа Министерства образования и науки РФ от 15 февраля 2012 г. №107 «Об утверждении Порядка приёма граждан в общеобразовательные учреждения», иностранные граждане имеют право учиться в общеобразовательных учреждениях наравне с гражданами РФ.

В российском миграционном праве сложилась система специализированных правовых статусов иностранных граждан и лиц без гражданства, построенная на основании режима въезда, сроков пребывания в РФ, целей миграции в РФ, добровольного либо вынужденного характера миграции, положений международных договоров РФ и государственных программ РФ. Положения, регулирующие специальный правовой статус иностранных граждан, исчерпывающе изложены в соответствующих федеральных законах РФ. В отечественной традиции миграционного права статус трудящегося-мигранта напрямую связан: 1) с *законностью* пребывания и осуществления трудовой деятельности в РФ; 2) с *временным пребыванием/проживанием* на территории РФ. При этом порядок въезда, выезда и пребывания в РФ различных категорий внешних мигрантов регулируется нормативно-правовыми актами различного уровня одновременно, что порождает правовые коллизии на уровне правоприменения.

Российская Федерация, как и многие другие принимающие страны, не ратифицировала международную Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (2003), а также важнейшие документы Международной организации труда: Конвенцию МОТ №97 «О трудящихся-мигрантах» (1949), Конвенцию МОТ №143 «О злоупотреблениях в области миграции и обеспечения трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (1975). С ограничениями РФ ратифицировала пересмотренную Европейскую социальную хартию – так, в качестве своих обязательств в отношении работников-мигрантов, предусмотренных статьей 19, РФ признает только 5 и 9 пункты, характеризующие налогообложение доходов и право беспрепятственного перевода денежных средств законно находящихся в стране мигрантов. Таким образом, к особенностям миграционного права РФ можно отнести выборочное соответствие понятийного аппарата и системы правовых гарантий, исторически сложившихся в национальном законодательстве, наиболее передовым мировым стандартам правового регулирования миграционных процессов.

Государственное регулирование миграционных процессов

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года утверждены три основных целевых блока государственной миграционной политики Российской Федерации:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения РФ;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Концепция предполагает создание условий для широкого привлечения в Россию трудовых мигрантов, отмечает необходимость совершенствования механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы, а также использования различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности. При этом основными принципами организации миграционной политики России, среди прочих, провозглашены недопустимость любых форм дискриминации, взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества, защита национального рынка труда и учет особенностей регионального развития¹²⁰.

Реализация концепции разделена на три последовательных временных этапа, причем на первом этапе Концепция предусматривает дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции и усиление мер ответственности за нарушение миграционного законодательства. На это направлен и Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»¹²¹, в котором предусматривалась подготовка проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства.

Помимо Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, вопросы регулирования миграции рассматриваются и в другом основополагающем административно-правовом документе - Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666)¹²², провозглашающей необходимость содействия социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Федеральным законом от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²³ были полностью изменены правила трудовой иммиграции в России.

¹²⁰ Об обеспечении межнационального согласия: указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602

¹²¹ Об обеспечении межнационального согласия: указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602

¹²² О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666.

¹²³ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 24.11.2014 №357-ФЗ: [Электронный ресурс]// URL: Правовая система «КонсультантПлюс» - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171225/

- кардинально изменено понятие «разрешение на работу», под которым теперь понимается документ (в виде пластиковой карты), подтверждающий право на временное осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранными гражданами, прибывшими в страну в визовом порядке;
- упразднена существовавшая многие годы система квотирования в отношении иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, т.е. более чем 80% трудовых мигрантов, прибывающих из стран СНГ;
- с 1 января 2015 года иностранные граждане, прибывшие в Россию в порядке, не требующем получения визы, имеют право работать только при наличии патента – специального документа, подтверждающего их право на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности;
- при этом субъект РФ получает право самостоятельно определять сумму ежемесячных авансовых налоговых платежей, вносимых в бюджет субъекта трудящимся-мигрантом в оплату пользования патентом на работу.

Субъект РФ имеет право также:

- определять специальности, по которым будут привлекаться на работу иностранные граждане, прекращать и возобновлять выдачу патентов на работу иностранным гражданам;
- устанавливать уполномоченную организацию, ответственную за прием документов и содействующую оформлению патентов на работу иностранными гражданами;
- самостоятельно утверждать форму патента на работу на базе электронного носителя информации (электронной карты).

Таким образом, с 1 января 2015 года субъекты РФ активно участвуют в регулировании российской миграционной политики, в особенности в части внешней трудовой иммиграции из стран с безвизовым режимом въезда в РФ.

В соответствии с положениями Указа Президента РФ от 05 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹²⁴, с 01 июня 2016 года была упразднена Федеральная миграционная служба России. Функции ФМС возложены на Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ.

Помимо ГУВМ МВД РФ, регулирование трудовой миграции отчасти осуществляется Министерством труда и социальной защиты, а также исполнительной властью субъектов РФ, в ряде которых разработаны и приняты соответствующие государственные программы и определены органы исполнительной власти, ответственные за реализацию миграционной политики. Так, например, в Санкт-Петербурге содействие реализации миграционной политики РФ оказывается Комитетом по труду и занятости населения в соответствии с подпрограммой 3 «Трудовая миграция» государственной программы «Содействие занятости населения в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы», а также Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в рамках Подпрограммы 5 "Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации в Санкт-

¹²⁴ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 05.04.2016 №156

Петербурге" государственной программы Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы"¹²⁵.

Кроме органов исполнительной власти субъектов РФ, полномочиями в сфере адаптации и интеграции мигрантов обладают и органы местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом от 22.10.2013 №284-ФЗ, муниципалитеты разных уровней обязаны разрабатывать, осуществлять либо создавать условия для реализации мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов.¹²⁶ В соответствии с пп.5 п.2 Ст.74.1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов. Полномочия по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов получило в 2017 году новое ведомство – Федеральное агентство РФ по делам национальностей (ФАДН), приступившее к разработке соответствующего федерального законопроекта.

Таким образом, в РФ в целом сложилась многоуровневая система регулирования миграционных процессов, включающая в себя Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства – в особенности МВД России, Министерство труда и социальной защиты РФ, Федеральное агентство по делам национальностей. Достаточно широкие полномочия в сфере реализации миграционной политики в части внешней трудовой миграции, а также социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов имеют как органы исполнительной власти субъектов федерации, так и органы местного самоуправления и подведомственные им организации.

Международные организации и организации гражданского общества

В Российской Федерации осуществляют деятельность в сфере миграции многие международные организации: Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в Москве, Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро Международной организации труда для стран Восточной Европы и Центральной Азии, Постоянное представительство Международного банка реконструкции и развития (Всемирного Банка), Региональное представительство Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Представительство Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев в Российской Федерации и многие другие. Международные организации ведут экспертную деятельность, разрабатывают рекомендации, поддерживают местные организации гражданского общества.

¹²⁵ Государственные программы Санкт-Петербурга в области миграции / Межрегиональный информационный портал «Миграция и мигранты» - Режим доступа: <http://migrussia.ru/informatsiya-o-regionakh/sankt-peterburg/21-informatsiya-o-regionakh/sankt-peterburg/126-gosudarstvennye-programmy>

¹²⁶

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153536/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/#dst10001

В 2010 году федеральным законом было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации».¹²⁷ Таковыми признаются НКО, оказывающие социальную поддержку и защиту граждан, занимающиеся защитой прав и свобод человека и гражданина, оказывающие безвозмездную или льготную юридическую помощь, ведущие правовое просвещение населения, благотворительную деятельность, в том числе занимающиеся социальной и культурной адаптацией и интеграцией мигрантов.

В сфере поддержки мигрантов выделяются следующие направления деятельности социально ориентированных НКО:

- непосредственная прямая или гуманитарная помощь (небольшая финансовая поддержка, предоставление еды, одежды, гигиенических принадлежностей и проч.);
- юридическая поддержка и правовое консультирование трудовых мигрантов;
- содействие адаптации мигрантов в российском обществе;
- методическая поддержка организаций, работающих с мигрантами;
- экспертная деятельность и аналитика в области миграционных процессов и интеграции трудовых мигрантов;
- противодействие ксенофобии и пропаганда принципов толерантности среди местного населения.

В соответствии с положениями ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ "О некоммерческих организациях", оказание социальной и правовой поддержки мигрантам может осуществляться посредством поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Поддержке подлежит деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций в части: социального обслуживания, поддержки и защиты граждан, оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, оказания юридической помощи на безвозмездной и льготной основе, правового просвещения населения, профилактики социально опасных форм поведения граждан, благотворительной деятельности и содействия добровольчеству, развития межнационального сотрудничества, социальной и культурной адаптации мигрантов, содействия повышению мобильности трудовых ресурсов (пп.1,3,6-8,11, 15 п.1 Ст.31.1 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ "О некоммерческих организациях").

Количество социально ориентированных некоммерческих организаций, работающих с мигрантами в регионах РФ, растет и насчитывает сотни юридических лиц. В наиболее подверженных внешней миграции субъектах РФ роль НКО в оказании непосредственной поддержки иностранных мигрантов постоянно растет и субсидируется из бюджетов. В то же время, некоторые организации гражданского общества, работающие с мигрантами, были признаны Министерством юстиции РФ организациями, исполняющими функции иностранного агента, и внесены в соответствующий реестр: среди таких организаций – Правозащитный центр «Мемориал», комитет «Гражданское содействие», центр «Миграция и Закон» и некоторые другие¹²⁸.

¹²⁷ См. Федеральный закон от 05.04.2010 №40-ФЗ

¹²⁸ Сведения реестра НКО, выполняющих функции иностранного агента – Информационный портал Министерства юстиции РФ <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

Межгосударственное сотрудничество в регулировании миграции

Российская Федерация уделяет большое внимание участию в различных форматах межгосударственного сотрудничества в области миграции на постсоветском пространстве в рамках институтов СНГ и структур Евразийского экономического союза.

В соответствии с Уставом СНГ высшим органом Содружества является *Совет глав государств*, который обсуждает и решает принципиальные вопросы, связанные с деятельностью государств – членов в сфере их общих интересов. *Совет глав правительств* координирует сотрудничество органов исполнительной власти государств – членов в экономической, социальной и иных сферах общих интересов. *Экономический совет СНГ* является основным исполнительным органом, который обеспечивает выполнение соглашений, принятых в рамках СНГ, решений Совета глав государств и Совета глав правительств о формировании и функционировании зоны свободной торговли и других вопросах социально-экономического сотрудничества, принимает решения о вопросах, отнесенных к его компетенции, а также по поручениям Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ.

Для координации взаимодействия и решения вопросов в области миграционной политики образован *Совет руководителей миграционных органов государств – участников СНГ*. Приоритетными направлениями сотрудничества руководителей миграционных органов в области миграции являются:

- формирование условий для проведения согласованной миграционной политики;
- регулирование трудовой миграции на основе достижения соответствия объемов, направлений и структуры миграционных потоков интересам мигрантов с учетом законодательства принимающего государства;
- формирование общего рынка труда, создание правовых, экономических и организационных условий для перехода к свободному перемещению рабочей силы;
- обеспечение интеграции иммигрантов в общество и формирование у граждан государств – участников СНГ уважительного отношения к законодательству, языку и культуре страны пребывания;
- продолжение противодействия незаконной миграции;
- повышение степени защиты и надежности паспортно-визовых документов (включая использование биометрических данных);
- заключение соглашений о реадмиссии.

Важнейшим направлением деятельности СНГ является гармонизация законодательств государств-участников. В соответствии с Уставом СНГ Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ (МПА СНГ) проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов, в том числе модельные законопроекты. Разработка модельных законопроектов в сфере миграции осуществляется Комиссией по социальной политике и правам человека МПА СНГ в соответствии с перспективным планом модельного законодательства¹²⁹.

¹²⁹ Перспективный план модельного законодательства в СНГ на 2016-2020 годы:

http://iacis.ru/activities/long_term_plan/perspektivnyy_plan_modelnogo_zakonotvorchestva_v_sodruzhestve_nezavisimi_mykh_gosudarstv_na_2016_2020_g/

Согласно Перспективному плану модельного законодательства на 2016-2020 годы, Комиссией по социальной политике и правам человека МПА СНГ будут подготовлены и рассмотрены:

- модельный Трудовой кодекс для государств – участников СНГ;
- модельный Миграционный кодекс для государств – участников СНГ;
- модельный закон «О беженцах»;
- рекомендации по пенсионному обеспечению граждан государств – участников СНГ;
- рекомендации «О доступе к информации о правовом статусе граждан».

Принятие модельного закона Межпарламентской Ассамблеей СНГ вовсе не означает его принятия на национальном уровне каждой из стран-участниц СНГ. Например, разработанные в 2008 году модельные законы СНГ «О противодействии торговле людьми» и «Об оказании помощи жертвам торговли людьми» так и не были рассмотрены Государственной Думой ФС РФ.

Отсутствие наднациональных полномочий у органов СНГ означает, что их решения, рекомендации и разработки носят рекомендательный характер и, как правило, задают лишь общие рамки взаимодействия.

Миграция на пространстве ЕАЭС не является предметом исключительного ведения национальных властей. Трудовая миграция находится в ведении Евразийской Экономической Комиссии (ЕЭК). ЕЭК формируют Совет Комиссии и Коллегия Комиссии. ЕЭК принимает нормативно-правовые решения, обязательные для государств-членов, издает организационные распоряжения, а также рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов. Коллегия Евразийской экономической комиссии состоит из 15 членов (по три члена Коллегии (министра) Комиссии от каждой страны-участницы), один из которых является председателем Коллегии Комиссии. Решения, распоряжения и рекомендации Совета Евразийской экономической комиссии принимаются консенсусом, что исключает возможность доминирования какого-либо государства.

Деятельность ЕЭК структурирована по функциональным направлениям, которые курируют члены Коллегии (министры). Вопросы передвижения трудовых ресурсов относятся к компетенции Департамента трудовой миграции и социальной защиты ЕЭК. Департамент осуществляет мониторинг и контроль за ходом реализации государствами-членами Договора в сфере трудовой миграции, Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 года, а также контроль за разработкой двусторонних договоров.

Департамент осуществляет организацию и проведение заседаний Консультативных комитетов и рабочих групп, предварительно подготавливает предложения для Консультативных комитетов, рабочих групп. По блоку «Трудовая миграция» созданы два Консультативных комитета – по миграционной политике при Коллегии ЕЭК; по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств – членов Союза¹³⁰.

К компетенции Департамента трудовой миграции и социальной защиты относятся две рабочие группы – по вопросам миграции при Консультативном комитете по миграционной

¹³⁰ С. Алиев «Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза» // «Практика интеграции. ЕЭИ» от 23.11.2015 г.

политике при Коллегии ЕЭК; по вопросам социального обеспечения, соблюдения пенсионных прав, оказания медицинской помощи и профессиональной деятельности трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза.

Наиболее важные для отправляющих государств вопросы регулирования миграционной политики, как правило, становятся предметом достижения взаимных договоренностей между главами государств СНГ либо руководителями миграционных ведомств. В таком режиме принимаются соглашения о проведении миграционной амнистии граждан государств СНГ, нарушивших миграционное законодательство РФ: Кыргызстана (договоренность от 19.06.2015 г.), Таджикистана (соглашение от 25.03.2017 г.), Молдовы (договоренность от 1.03.2017 г.). Примечательно, что такие соглашения, как правило, представляют собой устные договоренности глав государств и не всегда сопровождаются принятием нормативно-правовых документов, регулирующих порядок проведения амнистии.

II. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Общая ситуация

Демографическая ситуация в РФ продолжает характеризоваться естественной убылью населения – за 7 месяцев 2017 года она составила 114,4 тыс. человек (за тот же период 2016 года – 13, 7 тыс. человек)¹³¹. Несмотря на некоторое снижение уровня смертности и небольшой рост коэффициента рождаемости, сложившаяся половозрастная структура населения РФ определяет невысокий потенциальный уровень естественного прироста за счет малочисленности материнского поколения. Важнейшим фактором, обеспечивающим демографическое благополучие России, с 1975 года по настоящее время остается миграционный прирост населения, значительно превышающий естественный прирост¹³².

Реализация среднего варианта демографического прогноза до 2035 г., рассчитанного Росстатом, согласно которому население России будет сохраняться в пределах 147 млн. человек, требует миграционного прироста в размере не менее 285 тыс. человек ежегодно и подразумевает постепенное сокращение естественного прироста. При этом сокращение миграционного прироста до уровня 120 тыс. человек в год будет означать существенное сокращение численности населения страны. Рост численности населения Российской Федерации возможен только при сохранении миграционного прироста на уровне от 340 тыс. человек в год и выше. Миграционный прирост населения РФ в 2016 году составил 261,9 тыс. человек, обеспечив 98% общего прироста населения¹³³.

В первом полугодии 2017 года миграционный прирост населения составил лишь 102,3 тыс. человек. По сравнению с показателями 2016 года, число прибывших международных (внешних) мигрантов значительно сократилось, а число выбывших – увеличилось: это привело к тому, что впервые с 2010 года миграционный прирост не позволил компенсировать естественную убыль населения, и население страны сократилось на 12 тыс.

¹³¹ Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017 г. / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; под ред. Т.М.Малевой. 2017. – С.25 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

¹³² Миграция в России, предварительные итоги 2016 года – Demoscope Weekly, электронный журнал Института демографии НИУ Высшая школа экономики № 719 -720 <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0719/barom01.php>

¹³³ Миграция в России, предварительные итоги 2016 года <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0719/barom01.php>

человек¹³⁴. При этом в российской статистике с 2011 года в качестве долговременных мигрантов учитываются иностранные граждане, вставшие на миграционный учет на срок от 9 месяцев до 5 лет – то есть не обязательно имеющие намерение становиться постоянными жителями РФ: так, в категорию долговременных мигрантов попадают трудящиеся-граждане государств-членов ЕАЭС, продлевающие миграционный учет ежегодно на основании трудового договора.

Внутренняя миграция

Объемы внутренней миграции граждан РФ в пределах страны не претерпевают серьезных изменений с 2013 года. Данные Росстата свидетельствуют, что в 2016 году место жительства сменили 4 131 тыс. граждан РФ, половина из которых переехала в другой регион страны. Место доноров внутренней миграции традиционно занимают регионы Северо-Кавказского, Приволжского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, теряющих население в пользу г. Севастополя, Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Краснодарского края, Тюменской области. За счет миграционного обмена с другими регионами России в 2016 году увеличилась численность 16 субъектов РФ, 69 регионов утратили часть своего населения.

Процессы, масштабы и траектории внутренней миграции стабильны на протяжении десятилетия и ведут к снижению численности постоянного населения большинства регионов РФ, в особенности Сибири, Дальнего Востока и отдельных субъектов Северо-Запада РФ. Таким образом, можно констатировать, что одна из главных задач государственной миграционной политики – обеспечение миграционного прироста населения районов Сибири и Дальнего Востока – пока далека от своего решения.

Внешние мигранты в Российской Федерации

В течение 9 месяцев 2017 года на миграционный учет в РФ встали более 12 млн. человек, что на 1 млн. превышает аналогичные показатели 2016 года¹³⁵. На 1 августа 2017 года в стране находится более 10,2 млн. иностранцев. Общее количество пребывающих в РФ иностранных граждан в 2017 году находится примерно на уровне 2016 года и значительно отстает от показателей 2013-2015 гг. С марта по конец июля 2017 года наблюдается выраженный рост числа иностранцев, единовременно пребывающих в России (с 9,4 до 10,2 млн. человек). Сезонность миграционных волн, по мнению экспертов, говорит о частичном преодолении кризиса 2014-2015 г. и постепенном восстановлении миграционной привлекательности РФ¹³⁶.

Российская миграционная статистика различает режимы временного пребывания, временного проживания и постоянного проживания иностранных граждан в РФ. Большая часть иностранцев находится в РФ в режиме временного пребывания с различными целями: так, за 9 месяцев 2017 года в РФ встало на миграционный учет по месту пребывания более 11,5 млн. человек, по месту жительства (временного либо постоянного проживания) – более

¹³⁴ Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017 г. - С.33 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

¹³⁵ Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/11444944/>

¹³⁶ Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017 г. - С.33 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

444 тыс. человек. При этом необходимо подчеркнуть, что режим временного пребывания для иностранных учащихся, иностранных работников, трудящихся-граждан государств ЕАЭС и членов их семей может означать длительное (от 1 года и более) нахождение в РФ и в дальнейшем неоднократно продлеваться.

Неизменной остается доля граждан СНГ среди всех пребывающих в России иностранцев - 86%, на 1 августа 2017 г. их было 8,76 млн. Внутри этой категории более 40% составляют граждане среднеазиатских государств и 27% - граждане Украины. Первая пятерка государств-доноров внешней миграции в РФ на 01.08.2017 г. выглядит так: Украина (2,325 тыс. человек), Узбекистан (1,975 тыс. человек), Таджикистан (1,077 тыс. человек), Беларусь (более 686 тыс. человек), Кыргызстан (около 623 тыс. человек). Несколько менее значительными донорами миграции для РФ выступают Казахстан (более 568 тыс. человек), Азербайджан (более 555 тыс. человек), Армения (более 518 тыс. человек), Молдова (более 430 тыс. человек)¹³⁷. Показательна динамика миграционных процессов: количество граждан Украины, Молдавии, Беларуси, Казахстана и Армении снижается; количество граждан Таджикистана, Азербайджана и Узбекистана растет, но не превышает докризисные показатели 2014 года; и только Кыргызстан демонстрирует значительный прирост числа находящихся в РФ граждан, перекрывающий данные 2014 года на 12%.

Статистика по целям въезда внешних мигрантов в РФ за 9 месяцев 2017 года свидетельствует, что наиболее популярны цели въезда «работа» (3,779 тыс. человек), «туризм» (2,126 тыс. человек), «частная» (1,517 тыс. человек). Основными центрами притяжения внешней миграции остаются Центральный и Северо-Западный федеральные округа РФ, занимающие соответственно первое и второе места по количеству иностранцев, вставших на миграционный учет. Более половины (57%) от всех иностранных граждан, въехавших в РФ с целью трудоустройства, встает на миграционный учет всего в 4 регионах – в городах Москва и Санкт-Петербург, а также в Московской и Ленинградской областях. Среди субъектов РФ, привлекательных для внешней трудовой миграции, выделяются также Краснодарский край, Свердловская область, Самарская область, Ханты-Мансийский автономный округ и Новосибирская область. Примечательно, что Санкт-Петербург и Ленинградская область, занимая второе место после Москвы по количеству трудовых мигрантов, обгоняют столицу и лидируют по количеству въезжающих туристов и иностранных учащихся.

Внешние трудовые мигранты на 1 августа 2017 года составляют более 4,22 млн. человек, 96% из них - граждане стран СНГ. При этом число иностранных работников из стран с визовым режимом въезда постоянно снижается, а из безвизовых стран – продолжает расти. По данным экспертов, на начало августа 2017 года почти 70% иностранных работников имели патенты либо разрешения на работу, а также имели право трудоустройства в РФ без дополнительных разрешительных документов, будучи гражданами государств-членов ЕАЭС. На начало августа 2016 года доля иностранных работников, имевших право на легальное трудоустройство, составляла около 60%. Таким образом, количество документированных трудовых мигрантов в РФ растет – об этом свидетельствует и рост количества оформленных патентов на работу в РФ: всего выдано 1 млн 310 тыс. патентов в течение 9 месяцев 2017 года. Разрешений на работу гражданам из визовых стран за тот же период 2017 года выдано более 105 тыс. Снизилось количество трудоустроенных в РФ высококвалифицированных специалистов (выдано более 20 тыс. разрешений на работу),

¹³⁷ Там же: <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

однако увеличилась доля квалифицированных специалистов, получивших за 9 месяцев 2017 года более 13 тыс. разрешений на работу.

Растет количество налоговых поступлений в бюджеты субъектов РФ, поступающих от иностранных работников, ежемесячно продлевающих патенты на работу. Так, за 7 месяцев мигрантами было перечислено 28,96 млрд. руб. (за 7 месяцев 2016 г. - 25,88 млрд. рублей). В еще большей мере, чем раньше, эти платежи обеспечиваются мигрантами из Узбекистана и Таджикистана (более 86%; годом ранее – 83%)¹³⁸.

Количество трудящихся граждан государств-членов ЕАЭС и членов их семей, имеющих право на трудоустройство в РФ, составляет не менее 27% от всех иностранных граждан, находящихся в РФ на 1 августа 2017 года и превышает 2 млн 396 тыс. человек. Граждане государств ЕАЭС имеют право на трудоустройство в РФ на равных с гражданами РФ основаниях, вне учета ограничений доступа на национальный рынок труда, и формально обладают равным с гражданами РФ доступом к социальным гарантиям. Члены семей граждан ЕАЭС имеют право на временное пребывание в РФ на основании и на срок действия трудового либо гражданско-правового договора трудящегося.

Важной и все увеличивающейся в численности категорией внешних мигрантов в РФ являются иностранные учащиеся: за 9 месяцев 2017 года с целью въезда «учеба» в страну прибыло более 331 тыс. человек, треть из которых приехало в Санкт-Петербург и Ленинградскую область, Москву и Московскую область. Иностранные учащиеся высших и средних специальных учебных заведений имеют право длительное время пребывать в РФ, участвовать в государственной программе переселения соотечественников, оформлять трудовые отношения и разрешение на временное проживание в РФ в упрощенном порядке.

Беженцы

Отдельным направлением миграционных процессов в РФ является вынужденная миграция иностранных граждан – беженцев и лиц, ищущих временное убежище. Беженцы являются временно проживающими в РФ лицами и имеют право на получение материальной и социальной помощи в Российской Федерации, а также право на трудоустройство в упрощенном порядке. Беженцы также имеют право обратиться с заявлением о предоставлении права постоянного проживания в РФ. Количество лиц, имеющих статус беженца в РФ, незначительно и постоянно сокращается: так, на 1 января 2017 года таких было 578 человек (1 января 2016 года – 770 человек). Большая часть беженцев РФ – граждане Афганистана и Украины. Во много раз более высокое количественное значение имеет статус временного убежища. Лица, получившие временное убежище – временно пребывающие в РФ иностранные граждане, имеющие основания для признания беженцами либо не имеющие таковых, но не подлежащие выдворению за пределы РФ из гуманных побуждений. Такие иностранные граждане имеют право временно пребывать в РФ на срок до 1 года с последующим продлением статуса, а также право на медицинскую и социальную помощь в РФ, право на трудоустройство. На 1 января 2017 года в России пребывало не менее 228 тыс. таких вынужденных мигрантов, 99% из которых – граждане Украины, получившие этот статус в течение 2014-2016 годов.

¹³⁸ Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017 г. - С.33-35 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

Репатрианты

Особое значение для РФ с демографической и социокультурной точки зрения имеет долгосрочная переселенческая миграция. Лица, вступившие в процесс натурализации (приобретения гражданства РФ), находятся в статусе временно либо постоянно проживающих в РФ иностранных граждан, а также участников государственной программы содействия добровольному переселению в РФ соотечественников. На 30.09.2017 г. в РФ проживало более 568 тыс. человек, имеющих разрешение на временное проживание (РВП), более 550 тыс. человек, имеющих вид на жительство (ВНЖ). Гражданство РФ за 9 месяцев 2017 года получили 184 901 человек, а также 89 923 человека было поставлено на учет в качестве соотечественников и членов их семей. К сожалению, количество иностранных граждан, ежегодно вступающих в указанные правовые статусы, постепенно снижается.

Значительно сокращается количество иностранных граждан, в отношении которых вынесен запрет на въезд в РФ: так, за 9 месяцев 2017 года таких решений было вынесено 117 425 (за тот же период 2016 года – 192 568). Кроме того, снижается количество иностранных граждан, привлекаемых к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства: в течение 2016 года было вынесено 1 432 917 административных штрафов (в 2015 – более 2 млн. штрафов), выдворено и депортировано было 60 042 иностранных гражданина (в 2015 – более 117 тыс. человек).

В 2016 году Росстат сообщил о 511 773 долговременных мигрантах, прибывших в РФ из стран СНГ с целью долговременного (свыше 9 месяцев) пребывания, временного либо постоянного проживания – из которых 237 243 женщин. За тот же период миграционный прирост населения РФ составил 255 293 граждан государств СНГ, из которых 124 095 мужчин и 131 198 женщин. При этом 15,5% миграционного прироста составили несовершеннолетние члены семей граждан государств СНГ, а 11,9% - граждане СНГ старше трудоспособного возраста. Таким образом, 72,6% миграционного прироста населения РФ сформировали граждане трудоспособного возраста¹³⁹.

Внешние мигранты из Российской Федерации

С 1989 по 2015 год, по данным Росстата, Российскую Федерацию покинуло около 4,5 млн. человек. По данным зарубежной статистики на 2015 год, изученных экспертами, в самых популярных у россиян странах назначения (Германия, США, Израиль, Великобритания, Швейцария, Австрия, Австралия, Новая Зеландия, страны Скандинавии, Испания, Италия, Греция, Чехия, Латвия, Польша, Турция, Япония, Южная Корея, Китай) проживает около 1,5 млн. граждан России¹⁴⁰.

Данные российской статистики многократно ниже, чем показатели иммиграции принимающих стран, цифры иностранных статистических органов многократно превышают отечественные оценки. По оценкам экспертов, с учетом эмиграции из РФ с 2010 года общий прирост населения России либо отсутствовал, либо находился на минимальном уровне. При этом Эмиграционный поток имеет высокие показатели качества человеческого капитала – высокий образовательный и профессиональный уровень, молодой возрастной состав¹⁴¹.

¹³⁹ Данные Федеральной службы государственной статистики РФ:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

¹⁴⁰ Воробьева О., Гребенюк А. Аналитический доклад «Эмиграция из России в конце XX – начале XXI века»:

<https://komitetgi.ru/analytics/2977/>

¹⁴¹ Там же <https://komitetgi.ru/analytics/2977/>

III. ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РФ

В процессе регулирования миграционных процессов в РФ остаются нерешенными ряд системных проблем, препятствующих эффективной реализации государственной миграционной политики.

Сложность регулирования миграционных процессов в условиях противостоящих друг другу установок на ограничение миграции в РФ в интересах национальной безопасности и отмеченной в Концепции государственной миграционной политики до 2025 года задачи повышения миграционной привлекательности РФ не позволяет говорить о должной реализации системного подхода по регулированию внешней миграции. Резкие повороты миграционной политики, сложность многочисленных административных процедур и постоянное реформирование миграционного законодательства не способствуют повышению миграционной привлекательности России.

Недостаточное использование потенциала интеграционных структур Евразийского экономического союза и Содружества независимых государств в части совместного и согласованного регулирования миграционных процессов на постсоветском пространстве приводит к консервации проблем, связанных с незаконной миграцией и правовым положением граждан государств СНГ на территории государств СНГ. Фактически отсутствуют действующие программы по совместному противодействию незаконной занятости мигрантов, торговле людьми, имплементации социальных гарантий в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей на уровне СНГ, организованного набора трудовых мигрантов.

Настороженное отношение к миграции, восприятие миграционных процессов как угрозы национальной безопасности, свойственное силовым ведомствам, ведет к ужесточению мер в отношении иностранных граждан и усложняет их пребывание в РФ. Так, с передачей полномочий по регулированию миграционных процессов в ведение МВД РФ и внесением соответствующих изменений в закон «О полиции», в правоприменительной практике закрепился стереотип о внешних мигрантах из стран СНГ как о потенциальных правонарушителях и преступниках. Указанные тенденции нашли свое выражение в упрощении порядка организации проверочных и профилактических мероприятий в отношении иностранных граждан, проводимых МВД РФ, расширении круга должностных лиц, имеющих право проверять документы иностранных граждан, ужесточении режима миграционного учета в связи с проведением массовых мероприятий (в частности, кубка Конфедерации и чемпионата мира по футболу в 2018 году), усложнении порядка осуществления и продления миграционного и регистрационного учета иностранными гражданами.

Недостаточная имплементация международных соглашений РФ в сфере миграции и рассогласованность национального законодательства и международного права приводит к возникновению лакун в правоприменительной практике и препятствует реализации законных прав и интересов иностранных граждан. Так, предусмотренные правом ЕАЭС гарантии равного доступа к системе социального страхования граждан государств-членов ЕАЭС, включая медицинское страхование, не нашли должного отражения в национальном законодательстве и ведомственных подзаконных актах РФ, согласно которым доступ к системе обязательного медицинского страхования возможен исключительно для

трудоустроенных по трудовому договору граждан государств-членов ЕАЭС, но не для членов их семей, пребывающих в РФ. Подобные сложности существуют и в сфере налогообложения, пенсионного обеспечения и социального страхования граждан государств-членов ЕАЭС и СНГ.

Ощущается недостаток квалифицированных кадров в сфере регулирования миграционных процессов, вызванный сокращением на 30% личного состава сотрудников ФМС России, предусмотренным в процессе ликвидации миграционной службы в 2016 году. Столь значительное сокращение способствовало возникновению инфраструктурных ограничений в части администрирования миграционных процессов, в особенности в регионах – крупнейших реципиентах миграции.

Не преодолена ситуация масштабной недокументированной миграции, вызванная устоявшимся характером посреднических миграционных сетей. Инфраструктура теневой миграции по-прежнему включает в себя множество посреднических структур, недобросовестных работодателей, аутсорсинговых агентств, помогающих нанимателям иностранных граждан избегать ответственности за нарушение миграционного и трудового законодательства РФ. О масштабах проблемы свидетельствует невыполнение значительной частью работодателей требований по уведомлению миграционных органов о заключении трудовых договоров с иностранными гражданами: в 2015 и 2016 году уведомления поступили только на 51% трудоустроенных иностранных работников¹⁴². В ряде регионов РФ фактором, оказывающим влияние на сохранение недокументированной миграции, является завышенная стоимость разрешительных документов (патентов на работу) и деятельность посреднических структур, оказывающих услуги по их оформлению. В то же время, официальная инфраструктура трудовой миграции остается недостаточно развитой. В результате сложившейся ситуации число незанятых вакансий, зарегистрированных в государственных службах занятости, остается в пределах 1,3-1,4 млн., несмотря на присутствие на российском рынке труда более 4,2 млн. иностранных работников¹⁴³: таким образом, квалификационный потенциал мигрантов зачастую остается невостребованным.

Недокументированная миграция зачастую является производной от неурегулированного правового положения отдельных категорий иностранных граждан в РФ и сложностью выполнения иностранными гражданами административных процедур. Так, например, несовершеннолетние члены семей граждан государств СНГ не имеют легальной возможности длительно и непрерывно пребывать в РФ с целью обучения в учреждениях начального и среднего образования; временно пребывающие в РФ граждане государств СНГ в соответствии с действующим федеральным законодательством ограничены в возможности пользоваться социальными и медицинскими услугами на территории РФ. Кроме того, в российском законодательстве в сфере миграции не предусмотрена процедура изменения цели пребывания иностранных граждан в РФ без выезда из РФ. Подобные пробелы в действующем законодательстве негативно влияют на правовое положение иностранных граждан и расширяют группу риска допущения нарушений миграционного законодательства.

Стихийной остается внутренняя миграция российских граждан, в ней преобладают негативные тенденции – стабильный отток населения из восточных и северо-восточных

¹⁴² Власова Н.И. Правовое положение мигрантов и его влияние на рынок труда/ Материалы доклада, Санкт-Петербургский международный форум труда, Международная конференция «Трудовая мобильность и проблемы миграции», 16 марта 2017 года

¹⁴³ Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. /Центр стратегических разработок, М. сентябрь 2017 г. – с. 38

регионов страны в европейскую часть России по-прежнему крайне неблагоприятно влияют на перспективы экономического, демографического и политического развития Дальнего Востока и Сибири.

Полномочия по содействию социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов довольно активно реализуются в субъектах РФ, на уровне органов местного самоуправления и в рамках деятельности социально ориентированных общественных организаций. В то же время, деятельность недавно образованного Федерального агентства по делам национальностей РФ, получившего полномочия в части содействия адаптации и интеграции мигрантов, а также противодействия расизму, ксенофобии и дискриминации, пока не нашла выражения на уровне федерального законодательства. Федеральный закон об основах социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов не принят и находится в стадии обсуждения и предварительной разработки.

Миграционный прирост за счет стран СНГ не позволяет в полной мере нивелировать эффект от эмиграции из РФ высококвалифицированных специалистов, учащейся молодежи, научных и технических кадров.

IV. ВЫВОДЫ

Российская Федерация остается основной страной назначения для миллионов внешних мигрантов и главным центром иммиграции на постсоветском пространстве. Подавляющее большинство внешних мигрантов в РФ – граждане СНГ и Евразийского экономического союза, чему способствует сохранение единого социально-культурного, экономического пространства и безвизовый режим между государствами. Фактически, именно сохранение безвизового режима с государствами СНГ позволило РФ обеспечить высокие ежегодные показатели миграционного прироста и положительно влияет на демографическую ситуацию в стране, а также обеспечивает условия для экономической и политической интеграции на пространстве бывшего СССР. Важнейшим позитивным фактором является создание единого рынка труда и либерализация миграционной политики на пространстве Евразийского экономического союза.

Система миграционной политики и миграционного права РФ продолжает трансформироваться. Движущей силой для трансформации миграционной политики является соблюдение баланса требований социально-экономического развития страны, внешнеполитических интересов и союзнических отношений РФ, вопросов обеспечения национальной безопасности. Стратегическое значение имеет регулирование трудовой миграции из стран СНГ субъектами РФ в рамках полномочий по оформлению мигрантам патентов – создан и функционирует механизм экономического регулирования трудовой миграции в интересах принимающих регионов. Положительной оценки заслуживают и решения о передаче части полномочий по адаптации и интеграции мигрантов на уровень субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также наметившаяся тенденция поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, содействующих социально-культурной адаптации мигрантов.

Основными вызовами, стоящими перед РФ с точки зрения регулирования миграционных процессов, являются: постепенное снижение миграционной привлекательности РФ для переселенцев вследствие влияния экономических, демографических и административных факторов; противоречивость и сложность

миграционного права РФ; массовая недокументированная внешняя миграция и неформальное трудоустройство внешних мигрантов; миграционный отток высокообразованных и квалифицированных граждан РФ за рубеж; неблагоприятные тренды и траектории внутренней миграции, способствующие депопуляции азиатской части страны¹⁴⁴. Данные вызовы требуют адекватного ответа в процессе формулирования миграционной политики и правоприменительной практики РФ с учетом положительного опыта регулирования миграции на национальном и международном уровне, экспертных предложений и приоритетов социального, экономического и демографического развития страны в контексте международных интеграционных процессов.

V. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ СИТУАЦИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В части совершенствования законодательного регулирования внешних миграционных процессов РФ в рамках СНГ, ЕАЭС и национального миграционного права, улучшения социально-экономического и правового положения иностранных граждан, необходимо предусмотреть следующие меры:

- ратификация РФ Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18.12.1990 г.;
- ратификация РФ Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств от 14.11.2008 г.;
- наделение МПА СНГ полномочиями по непосредственному внесению модельных законопроектов и рекомендаций на рассмотрение в национальные парламенты государств-участников СНГ в рамках их текущей законотворческой деятельности, с целью последующего применения их положений в национальном законодательстве государств-участников СНГ;
- приведение понятийно-терминологический аппарата национального законодательства РФ и других государств-участников СНГ в соответствие с положениями Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств;
- дополнение полномочий комиссий МПА СНГ полномочиями по мониторингу и экспертизе национального миграционного законодательства государств-участников СНГ на предмет соответствия их отдельных положений положениям международного права СНГ с предоставлением соответствующих заключений в Совет глав государств СНГ;
- разработка и принятие Соглашения «О пенсионном обеспечении граждан государств-участников СНГ»;
- разработка и принятие Соглашения «О доступе к информации о правовом статусе граждан государств-участников СНГ»;

¹⁴⁴ Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. /Центр стратегических разработок, М. сентябрь 2017 г. – с. 11

- создание Общественного Совета при МПА СНГ для вовлечения гражданского общества государств – участников СНГ в обсуждение интеграционных процессов на пространстве СНГ;
- разработать и утвердить Договор об организованном наборе трудящихся ЕАЭС, где необходимо дать определение организованного набора, частного агентства занятости, установить единые правила организованного набора и критерии аккредитации ЧАЗов, утвердить принцип запрета заемного труда на пространстве ЕАЭС;
- разработать и утвердить Договор о равном доступе к социальной помощи и социальным услугам трудящихся государств-членов ЕАЭС;
- разработать и утвердить Договор о противодействии торговле людьми и незаконной миграции на пространстве ЕАЭС;
- разработать и утвердить Трудовой кодекс ЕАЭС;
- разработать Соглашение о сотрудничестве в области образования государств-членов ЕАЭС;
- создать Совет по правам человека при ЕЭК, состоящего из Уполномоченных по правам человека государств-членов ЕАЭС;
- создать Общественный экспертно-консультативный совет ЕАЭС (ОЭКС ЕАЭС) – в целях обеспечения общественной поддержки евразийской интеграции и совместного решения проблем, вызванных миграционными процессами, на пространстве ЕАЭС;
- кодифицировать миграционное право РФ: источники миграционного права слишком разнородны и сформировались исторически, хаотично, в процессе постоянного реформирования. Положения миграционного права, регулирующие правовой статус иностранных граждан, порядок осуществления ими трудовой деятельности, порядок натурализации, ответственность за нарушение миграционного законодательства нуждаются в своде и систематизации в рамках единого Миграционного Кодекса РФ;
- привести понятийный аппарат миграционного права РФ в соответствие с понятиями, принятыми в международном миграционном праве СНГ и ЕАЭС: использование терминов «трудящийся-мигрант», «члены семьи трудящегося-мигранта» в российском миграционном праве будет способствовать унификации правоприменительной практики;
- предусмотреть возможность изменения цели въезда в РФ для граждан государств СНГ в уведомительном порядке в течение срока их законного пребывания в РФ путем подачи соответствующего уведомления в многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) не менее чем за 30 дней до истечения срока пребывания в РФ;
- предусмотреть возможность въезда в РФ с указанием цели «учеба» для несовершеннолетних членов семей трудящихся-мигрантов граждан государств-участников СНГ и ЕАЭС, намеренных обучаться в учреждениях дошкольного, начального, среднего общего образования в РФ с последующим ежегодным продлением срока пребывания в РФ на срок их обучения;
- предусмотреть возможность автоматического продления срока миграционного учета иностранного гражданина при появлении в центральной базе данных учета иностранных граждан (ЦБДУИГ) данных об основаниях такого продления – в случае оплаты авансовых платежей по патентам на работу в РФ, в случае осуществления учебной деятельности в РФ, в случае пребывания совместно с родителями –

трудоустроенными-мигрантами в РФ, в случае продления временного убежища и статуса беженца в РФ;

- обеспечить доступность оформления патентов на работу в РФ посредством снижения совокупной стоимости оформления патента в уполномоченных организациях;
- отменить необходимость указания специальности в патенте на работу во избежание дополнительной причины делегализации иностранного работника при смене специальности;
- реализовать механизм возврата излишне уплаченных мигрантом авансовых налоговых платежей, исключающего двойное налогообложение мигранта;
- разработать механизм автоматического продления срока пребывания трудящегося-мигранта в РФ при оплате и на срок авансового налогового платежа по патенту;
- исключить экзамен на знание истории России из обязательного тестирования на знание русского языка и законодательства РФ при оформлении патента на работу; дополнить блок тестирования на знание законодательства РФ заданиями на знание миграционного законодательства;
- упростить порядок уведомления работодателями миграционных органов о заключении трудовых отношений с иностранными гражданами, а равно и иностранными гражданами о заключении трудовых отношений с работодателями, посредством электронного документооборота;
- в целях реализации положений Договора о ЕАЭС в части обеспечения социального страхования граждан ЕАЭС в РФ Правила обязательного медицинского страхования дополнить положениями, определяющими порядок оформления полисов обязательно медицинского страхования членами семей трудящихся-граждан государств-членов ЕАЭС в РФ;
- отменить для соотечественников - переселенцев институт разрешения на временное проживание в Российской Федерации как лишнюю ступень на пути к гражданству или виду на жительство, осложненную процедурой квотирования и требующую получения справок, дублирующих представляемые на стадиях получения патента на право трудовой деятельности в РФ, вида на жительство и приобретения гражданства РФ;
- предусмотреть возможность для иностранных граждан и лиц без гражданства, не нарушивших законодательство в период своего пребывания на территории Российской Федерации, продления срока пребывания и (при их желании) изменения цели въезда в Российскую Федерацию без выезда за ее пределы;
- принять дополнительные меры к привлечению в Россию молодежи (студентов российских вузов и учащихся российских средних специальных учебных заведений) и специалистов (выпускников российских вузов и российских средних специальных учебных заведений), особенно из числа соотечественников, установив им упрощенный порядок получения вида на жительство и приобретения гражданства Российской Федерации;
- кодифицировать институт миграционной амнистии: важнейший инструмент регулирования миграционных процессов, родившийся из практики межведомственного и международного взаимодействия ФМС России и договоренностей глав государств СНГ, должен быть формализован и включен в систему миграционного права;

- пересмотреть основания вынесения неразрешения на въезд в РФ. Исключение из оснований вынесения неразрешения въезда в РФ следующие положения: - неоднократное (2 и более раза) в течение 3 лет привлечение к ответственности за совершение в РФ административных правонарушений; - невыезд из РФ в течение 30 суток со дня окончания срока временного пребывания в РФ. За указанные деяния необходимо предусмотреть возможность взимания административного штрафа без вынесения решения о неразрешении въезда в РФ;
- внести изменение в порядок принятия решения о неразрешении въезда в РФ. Дополнение настоящего порядка положением об извещении иностранного гражданина государства-участника СНГ и ЕАЭС о вынесенном в его отношении неразрешении въезда по месту его постоянного жительства в стране происхождения;
- обеспечить свободный электронный доступ граждан СНГ и ЕАЭС к информации об их правовом статусе на территории РФ, с возможностью проверки наличия либо отсутствия вынесенного в их отношении неразрешения на въезд в РФ по линии всех уполномоченных органов РФ;
- обеспечить правовую и медицинскую помощь гражданам СНГ и ЕАЭС, пребывающим в центрах временного содержания иностранных граждан, с сокращением срока максимально продолжительного содержания в Центрах временного содержания иностранных граждан с 2 лет до 6 месяцев.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сведения, приведенные в Едином докладе, демонстрируют, что, в целом, в последние годы в каждой из четырех представленных стран наблюдается положительная динамика в миграционной сфере, особенно в части, касающейся внешней трудовой миграции.

Внутренняя миграция в Кыргызстане и Таджикистане составляет большую часть всех территориальных перемещений населения этих стран и сопровождается проблемами, связанными с доступом внутренних мигрантов к образовательным, медицинским и социальным услугам, тогда как в России и Армении лишь незначительная часть населения меняет регионы проживания в пределах своей страны.

Политика всех четырех стран в отношении беженцев регулируется национальными законодательствами в этой категории миграции, а также Женевской Конвенцией о статусе беженцев и дополняющим ее Протоколом.

В Кыргызской Республике и Российской Федерации на протяжении продолжительного времени действуют государственные программы, целью которых является содействие добровольному переселению соотечественников на территории этих стран.¹⁴⁵ В Республике Армения и Республике Таджикистан подобные программы не реализуются, но определенная работа в этом направлении ведется.

Ситуация, которой, в той или иной мере, характеризуются страны отправления трудящихся-мигрантов, схожа. Слабость и нестабильность экономического и социального развития, а также недостаток возможностей для достойного труда внутри страны порождают отток трудоспособного населения в поисках более привлекательных внешних рынков труда.

подавляющее большинство мигрантов из Армении, Кыргызстана и Таджикистана выбирает в качестве страны трудоустройства Российскую Федерацию. Несмотря на преимущества трудоустройства для граждан государств-членов ЕАЭС, все еще большое количество трудящихся из Кыргызстана и Армении работают на территории России с нарушениями, что для них нивелирует эти преимущества и подвергает риску быть депортированными из РФ с последующим запретом на въезд в Российскую Федерацию на несколько лет. Для самих людей, направляющихся в миграцию основными источниками проблем во время осуществления трудовой деятельности за рубежом выступают:

- Недостаточность информирования о меняющихся миграционных правилах внутри стран и за их пределами;
- Низкая правовая грамотность трудящихся мигрантов, их недостаточная профессиональная подготовка и слабое знание языков стран трудоустройства, ведущие к тому, что люди плохо понимают свои обязанности, накладываемые страной пребывания, что подвергает риску их пребывание за рубежом, вынуждая нарушать миграционное законодательство стран приема;
- Недостаток государственного и общественного внимания к проблемам членов семей трудовых мигрантов, в особенности, детей. Часть из них не имеет возможности нормально учиться, получать достаточную медицинскую помощь, лишена достойных условий проживания.

¹⁴⁵Программа Правительства Кыргызской Республики "Кайрылман" по оказанию содействия этническим кыргызам, переселяющимся в КР, и кайрылманам на 2017-2022 годы, а также Государственная программа содействия добровольному переселению в РФ соотечественников

В свою очередь, в Российской Федерации наблюдается сложность регулирования миграционных процессов в условиях противостоящих друг другу установок на ограничение миграции в РФ в интересах национальной безопасности и отмеченной в Концепции государственной миграционной политики до 2025 года задачи повышения миграционной привлекательности РФ.

Большое количество трудящихся-мигрантов из постсоветских республик, осуществляющих свою трудовую деятельность в России с нарушением законодательных норм, вынуждает власти РФ предпринимать жесткие меры в их отношении. В списках лиц, которыми были допущены нарушения законодательства, и, в отношении которых все еще действует запрет на въезд на территорию Российской Федерации, находятся несколько сотен тысяч граждан Армении, Кыргызстана и Таджикистана.

Все большая феминизация миграции, делает актуальным учет в национальных законодательствах подхода, ориентированного на равенство возможностей и равенство результата, как для мигрантов-мужчин, так и женщин.

В Армении, Кыргызстане и Таджикистане пока не существует эффективных механизмов вовлечения денежных переводов трудовых мигрантов, которые представляют собой значительную долю ВВП, в экономики республик.

Масштабы внешней трудовой миграции во всех четырех странах приводят к постепенным изменениям половозрастной, этнической и социальной структуры населения страны в целом, так как внешняя миграция - это не что иное, как утечка человеческих ресурсов, в первую очередь, находящихся в трудоспособном и репродуктивном возрасте из стран исхода, и их замещение человеческими ресурсами из других стран, если внутренний рынок труда пополняется внешними иммиграционными потоками.

Неэффективное использование потенциала интеграционных структур ЕАЭС и СНГ в вопросах согласованного регулирования миграционных процессов на постсоветском пространстве приводит к тому, что проблемы, связанные с незаконной миграцией и правовым положением граждан стран СНГ на территории Содружества, остаются нерешенными. Отсутствуют действенные механизмы по совместному противодействию незаконной занятости, торговле людьми, обеспечению социальных гарантий в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей на уровне СНГ, организованного набора трудовых мигрантов.

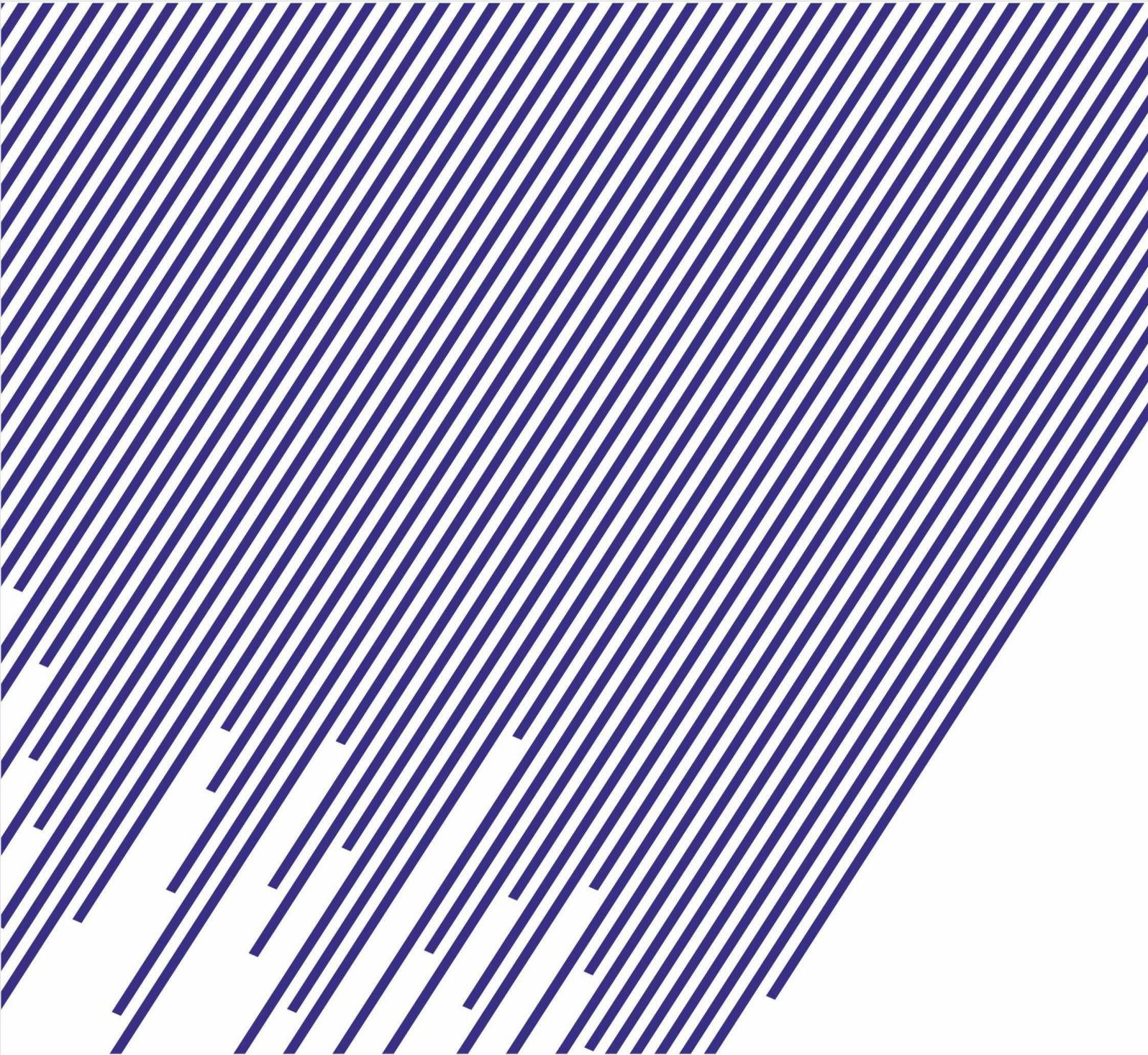
Вместе с тем, если в прошлом в политиках отправляющих стран, в большей степени, наблюдались действия по реагированию на складывающуюся ситуацию и защиту прав трудовых мигрантов наряду с неуправляемостью самой миграции, то в настоящее время можно увидеть, что вектор деятельности миграционных органов в этих странах постепенно сдвигается в сторону управления миграционными процессами.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аналитический отчет Министерства труда, миграции и молодежи КР за 2016 года;
2. Аналитический отчет Министерства труда, миграции и молодежи КР за 9 месяцев 2017 года;
3. Материалы заседания Совета руководителей миграционных органов государств–участников СНГ 11–13 октября 2016 г.;
4. Обзор экономической ситуации в странах Европы и Центральной Азии. Всемирный Банк, 2017
5. Кыргызстан. Расширенный миграционный профиль 2010-2015. <http://iom.kg/wp-content/uploads/2016/09/Migration-Profile-Extended-Kyrgyzstan-Rus-2010-2015.pdf>
6. Алиев С. «Трудовая миграция в рамках Евразийского экономического союза» // «Практика интеграции. ЕЭИ» от 23.11.2015 г.
7. Власова Н.И. Правовое положение мигрантов и его влияние на рынок труда/ Материалы доклада, Санкт-Петербургский международный форум труда, Международная конференция «Трудовая мобильность и проблемы миграции», 16 марта 2017 года
8. Воробьева О., Гребенюк А. Аналитический доклад «Эмиграция из России в конце XX – начале XXI века»: <https://komitetgi.ru/analytics/2977/>
9. Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>
10. Данные Федеральной службы государственной статистики РФ: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#
11. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017 г./ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; под ред. Т.М.Малевой. 2017. – С.25-35 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>
12. Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. /Центр стратегических разработок, М. сентябрь 2017 г.
13. Межрегиональный информационный портал «Миграция и мигранты» - Режим доступа: <http://migrussia.ru>
14. Миграция в России, предварительные итоги 2016 года – Demoscope Weekly , электронный журнал Института демографии НИУ Высшая школа экономики № 719 – 720 <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0719/barom01.php>
15. Портал Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ - Режим доступа: <http://iacis.ru/>
16. Якимов А.Н. Регулирование миграционных процессов в СНГ, ЕАЭС, Российской Федерации: опыт, тенденции и перспективы. – ОО «Ресурсный центр пожилых», Бишкек, 2017.
17. Якимов А.Н. Социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональной напряженности и развитие межнационального сотрудничества в Санкт-Петербурге. – Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, СПб, 2017.
18. Программа внутренней миграции населения в РТ на 2012-2014 г.
19. «Социально-экономическое положение Республики Таджикистан январь – декабрь», Агентство по статистике при Президенте РТ, 2016 г.
20. World Employment and Social Outlook - Trends 2016. <http://www.ilo.org>
21. Анализ реализации Программы по внешней трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2006-2010 гг., Центр по правам человека 2011 г.
22. Резюме Круглого стола «Регулирование процессов трудовой миграции в РТ: возможности и перспективы», 05.07.2017 г., Душанбе.
23. Куддусов Д. Исследование «Потребности возвратившихся мигрантов и членов их семей в услугах и оценка потенциала государственных органов в Таджикистане по решению проблем мигрантов», 2017 г.
24. Migration and Remittances Factbook 2011, World Bank 2nd edition.
25. Аналитический обзор «Вопросы доступа мигрантов к мероприятиям по раннему выявлению, диагностике, профилактике и лечению туберкулеза и туберкулеза, сочетанного с ВИЧ-инфекцией»
26. Исследование «Роль частных агентств занятости в трудоустройстве мигрантов из Таджикистана», ОО «Центр по правам человека, 2017 г.
27. Второй периодический отчет РТ в КТМ ООН, май 2017 г.

28. Национальная стратегия развития РТ 2030 г.
29. Strokova, Victoria; Ajwad, Mohamed Ihsan. 2017. *Tajikistan Jobs Diagnostic: Strategic Framework for Jobs*. Job series; no. 1. Washington, D.C.: World Bank Group.
30. Концепция государственного регулирования миграции Республики Армения, одобренная протокольным решением Правительства РА от 30.12.2010 № 51;
31. Правительственная программа «Основные приоритеты деятельности Правительства» одобренная постановлением Правительства РА от 28.04.2008 № 380-А;
32. «План действий на 2012-2016 гг. по осуществлению концепции политики государственного регулирования миграции РА» утвержденный постановлением Правительства РА от 10.11.2011 № 1593-Н;
33. «Доклад о мониторинге выполнения плана действий на 2012-2016 гг. по осуществлению концепции политики государственного регулирования миграции РА», Ереван, 2017
34. «План действий обеспечивающих эффективное выполнение стратегии миграционной политики РА на 2017-2021 гг.» утвержденный протокольным решением Правительства РА от 31.08.2017 № 37;
35. «План действий на 2014-2016 гг., направленный на приведение законодательства Республики Армения регулирующего сферу миграции Республики Армения в соответствие с международными стандартами, в том числе подходами и принципами, принятыми в Европейском союзе и в Едином экономическом пространстве» одобренный постановлением Правительства от 17 июля 2014 г. №769-Н;
36. «Концепция о политике интеграции лиц, признанных беженцами и получивших убежище а также долговременных мигрантов в Республике Армения» одобренная постановлением Правительства от 23 февраля 2017 г.;
37. Договор о Евразийском Экономическом Союзе (29.05.2014);
38. Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском Экономическом Союзе от 29 мая 2014 г. (подписан 10 октября 2014 г., ратифицирован парламентом РА 4 декабря 2014 г.);
39. Соглашение между ЕС и РА о реадмиссии лиц, проживающих без разрешения, (подписано 19 апреля 2013 г., вступило в силу 1 января 2014 г.);
40. Соглашение между ЕС и РА об упрощении визового режима (подписано 17 декабря 2012 г., вступило в силу 1 января 2014 г.);
41. Соглашение между Правительством Республики Армения и Правительством Республики Франции о партнерстве по миграции (подписано 27 октября 2016 г.);
42. Меморандум между Правительством Республики Армения и Исламской Республики Иран о безвизовых поездках граждан двух стран (подписан 5 июля 2016);
43. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о реадмиссии (подписанное 20 августа 2010 г.);
44. Еганян Р. «Трехлетний (2015-2017) мониторинг внешней миграционной ситуации в РА посредством выборочного исследования». Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2016 (Եգանյան, Ռ., «ՀՀ արտաքին միգրացիոն իրավիճակի եռամյա (2015-2017թթ.) մշտադիտարկումը ընտրանքային հետազոտության միջոցով», Երևան 2016);
45. Варданян А. и Еганян Р. «Оценка миграционной ситуации РА посредством выборочного исследования». Российско-Армянский (Славянский) университет. Ереван 2013 (Վարդանյան, Ա և Եգանյան, Ռ., «ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի գնահատումը ընտրանքային հետազոտության միջոցով», Երևան 2013);
46. Прокофьев Ю. «Промышленность республики», в сборнике «Армения: проблемы независимого развития» под ред. Е. Кожокина, Москва 1998.
47. Плац С. «Форма национального времени: ежедневная жизнь, история и идентичность в период перехода Армении к независимости, 1991-1994». В сборнике «Изменяющиеся государства: этнографии переходного периода стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза» Анн Арбор, 2000 (Platz, S., 2000. The shape of national time: daily life, history, and identity during Armenia's transition to independence, 1991-1994. In: D. Berdahl, ed. *Altering States: Ethnographies of transition in Eastern Europe and the former Soviet Union*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press);
48. Манасян Г. и Погосян Г. «Социальное воздействие эмиграции и сельско-городская миграция в Центральной и Восточной Европе. Резюме: Армения» 2012 г. (H. Manasyan and G.

- Poghosyan, “Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Executive Summary: Armenia”, 2012);
49. НСС РА, «Социально экономическое положение Республики Армения в январе-сентябре 2017 года. Информационный месячный доклад», Ереван 2017;
 50. НСС РА, «Социально экономическое положение Республики Армения в январе-декабре 2016 года. Информационный месячный доклад», Ереван 2017;
 51. НСС РА, «Армения в цифрах», Ереван 2017 (ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայություն, «Հայաստանը թվերով», Երևան 2017);
 52. НСС РА, «Демографический сборник Армении 2016 г.», Ереван 2016 (ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայություն, «Հայաստանի ժողովրդագրական ժողովածու 2016», Երևան 2016);
 53. Мкртчян А., Вермишян А. и Баласанян С. «Поколение независимости. Исследование в среде молодежи, Армения 2016», Ереван 2016 (Մկրտչյան Ա., Վերմիշյան Հ., Բալասանյան Ս., «Անկախության սերունդ. Հետազոտություն երիտասարդների շրջանում Հայաստան 2016», Երևան 2016);
 54. Геворгян В. «Армянские трудовые мигранты в РФ. Трудности за границей и вызовы дома», Армянский Каритас, Ереван 2016 (Գևորգյան Վ. «Հայ աշխատանքային միգրանտները Ռուսաստանի Դաշնությունում: Դժվարությունները արտասահմանում և մարտահրավերները տանը», Հայկական Կարիտաս, Երևան 2016);
 55. Вертовек С. «Циркулярная миграция: путь вперед в глобальной политике?», Международный институт миграции Оксфордского университета, Рабочий документ 4, 2007 г. (Vertovec, S. “Circular migration: the way forward in global policy?” International Migration Institute, University of Oxford, Working paper 4, 2007);
 56. Акопян А. «Сирийские армяне в Армении: репатрианты или беженцы?», Фонды открытого общества – Армения, 2014 (Հակոբյան, Ա. «Սիրիահայերը Հայաստանում. հայրենադարձներ, թե՞ փախստականներ», Բաց հասարակության հիմնադրամներ – Հայաստան, 2014);
 57. Акопян Г. «Заключительное выступление министра диаспоры РА Грануш Акопян во время закрытия 6-го Всеармянского форума Армения-Диаспора». 10.10.2017, http://www.mindiaspora.am/am/Speeches_of_minister/5542 (ՀՀ սփյուռքի նախարար Հրանուշ Հակոբյանի եզրափակիչ ելույթը Հայաստան-Սփյուռք համահայկական 6-րդ համաժողովի փակմանը, 10.10.2017);
 58. ПРООН Армения, «Национальный доклад человеческого развития. Миграция и человеческое развитие: возможности и вызовы», 2009 (UNDP Armenia, “National Human Development Report. Migration and human development: opportunities and challenges”, 2009).
 59. <http://avesta.tj/2017/09/15/u-zhitelej-sng-ne-ostalos-stimulov-ehat-v-rossiyu/>
 60. <http://russkg.ru/мигранты Кыргызстана остаются большой проблемой в Москве>
 61. <https://meduza.io/news/2017/09/15/pritok-migrantov-v-rossiyu-snizilsya-za-minimuma-za-sem-let>
 62. <http://kg.akipress.org/news:1405865>
 63. http://www.academia.edu/Миграция_в_Кыргызстане:_взвешивая_за_и_против.



ОО Ресурсный центр для пожилых
720001, Кыргызстан
г. Бишкек, ул. Токтогула 98 пересек ул. Раззакова
тел./факс: +996 312 89-18-06
моб.+ 996 0770 679-883
www.rce.kg