

## Управление миграцией в Кыргызской Республике: существующая политика и текущие проблемы / вызовы

### *Обзор текущей ситуации*

За годы независимости Кыргызская Республика разработала большое количество законодательных актов, регулирующих управление миграционными процессами в соответствии с международными правовыми документами, ратифицированными Кыргызской Республикой и принятыми ею международными обязательствами.

Пандемия COVID-19 в 2020 году, события 2021 года в Афганистане и в начале 2022 года в Казахстане, а также нынешние трагические события в Украине и России коренным образом повлияли на миграционные тенденции в Центральной Азии, фактически разрушив индустрию туризма, приведя к сокращению количества деловых поездок и значительно осложнив процесс трудовой миграции даже в тех странах, которые не были непосредственно затронуты военными действиями. Ограничения на поездки, закрытие границ и ужесточение требований к поездкам касаются не только туристических поездок, но и поездок, связанных с лечением, учебой и работой.

В связи с тем, что внешняя миграция имеет огромное значение для поддержания экономического благополучия большого числа граждан и семей в Кыргызской Республике, а также страны в целом, представляется особенно важным в это сложное время, чтобы государственные механизмы управления миграцией поддерживались на должном уровне и были в достаточной степени адаптированы к изменяющейся ситуации, поскольку такая динамика сопряжена с возрастающими рисками для управления миграцией в будущем.

Особенно важное значение в этом контексте приобретает законодательная деятельность и деятельность по развитию государственных институтов, ответственных за реализацию миграционной политики Кыргызстана. Данный обзор призван оказать помощь государству в отслеживании новых миграционных тенденций и своевременном осмыслении будущего законодательства в сфере управления миграцией, а также защиты прав мигрантов как одной из наиболее уязвимых групп общества.

### *Законодательная база и политические рамки регулирования миграции в Кыргызской Республике*

Законодательство Кыргызской Республики в сфере управления внешней миграцией является достаточно эффективным, отражает базовую структуру правовой системы государства и направлено, главным образом, на защиту и поощрение прав кыргызских трудящихся-мигрантов за рубежом.

Кыргызстан ратифицировал многие **международные правовые документы**, что предоставляет ему возможность интегрировать международные правовые стандарты в национальное законодательство. Среди таких инструментов — **Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей**. Эта Конвенция обязывает ратифицировавшие ее страны активно защищать права трудящихся-мигрантов, включая сбор информации о возникающих проблемах, их анализ и меры реагирования на все факты нарушения Конвенции ООН.

**Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества независимых государств (СНГ)** была принята в 2008 году в Кишиневе и ратифицирована Кыргызской Республикой в 2009 году. Данная

Конвенция носит исключительно региональный характер. Для Кыргызстана, где основная часть внешней миграции приходится на Россию и Казахстан, она служит инструментом защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей в странах СНГ, а также предусматривает возможность сотрудничества между сторонами в вопросах медицинского страхования трудящихся-мигрантов.

К числу основных идей **Конвенции МОТ 1949 года о трудящихся-мигрантах** следует отнести признание государствами, ратифицировавшими этот документ, равенства мигрантов, независимо от их национальности, расы, религии, пола и т.д.

В 2020 году Кыргызстан подписал **инициированный ООН Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции** (Глобальный договор по миграции), который является первой международной и не имеющей обязательной юридической силы рамочной основой для сотрудничества в области миграции. Глобальный договор по миграции направлен на поощрение развития международного сотрудничества путем определения руководящих принципов и создания многосторонних механизмов, ориентированных на выработку политики. В документе рассматривается широкий ряд вопросов, связанных с миграцией, таких как контроль пересечения границ, незаконное проникновение и торговля людьми, оформление документов для мигрантов, репатриация и реадмиссия, а также диаспоры и денежные переводы.

Процессы внешней трудовой миграции в Кыргызской Республике регулируются следующими **основными нормативно-правовыми актами**:

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года;
2. Международные соглашения, ратифицированные Жогорку Кенешем (Парламентом) Кыргызской Республики;
3. Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2000 года № 61 «О внешней миграции». В данном Законе дается определение миграции, регулируются правовые отношения в сфере внешней миграции, определяются правовые основы внешней миграции в Кыргызской Республике;
4. Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 года № 4 «О внешней трудовой миграции». Настоящий Закон устанавливает порядок выезда граждан в целях трудоустройства за рубежом, охватывает вопросы привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику, определяет нормы правовой защиты, регулирует порядок осуществления трудовой деятельности мигрантов;
5. Закон Кыргызской Республики от 14 декабря 1993 года № 1296-ХІІ «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике». Настоящий Закон устанавливает основные права, свободы и обязанности иностранных граждан в Кыргызской Республике;
6. Закон Кыргызской Республики от 18 декабря 1993 года № 1333-ХІІ «О гражданстве Кыргызской Республики». Настоящий Закон устанавливает основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Кыргызской Республики. Он также регулирует другие вопросы, связанные с гражданством, а также многие нормативно-правовые акты и подзаконные акты.

В качестве основы для разрешения миграционного кризиса, вызванного пандемией и другими не менее драматическими событиями, необходимо упомянуть некоторые другие существующие и недавно принятые документы, касающиеся вопросов миграции.

В **Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы** определены ключевые вопросы миграционной политики, в том числе: 1) сохранение этнокультурной идентичности трудовых мигрантов; 2) организация процесса добровольного переселения этнических кыргызов в Кыргызскую Республику на основе принципов, обеспечивающих социально-экономическое развитие регионов и решение демографических вопросов; 3) совершенствование порядка предоставления статуса иммигранта иностранным гражданам, прибывшим в Кыргызскую Республику с

намерением заниматься научной деятельностью, с целью постоянного проживания или вносящим вклад в развитие культуры Кыргызской Республики.

Согласно этому документу, в плане внешней миграции Правительство Кыргызской Республики рассмотрит возможности развития различных рынков труда для наших работников с тем, чтобы не ограничиваться рынками труда Российской Федерации и Республики Казахстан. Оно также будет стремиться оказывать содействие гражданам Кыргызской Республики в достижении конкурентоспособности на рынках труда за рубежом (в Великобритании, Польше, Германии, других странах) и обеспечивать им правовую и экономическую защиту в стране назначения. В Стратегии сделан акцент на создание необходимых условий для инвестирования трудовыми мигрантами своих сбережений в экономику Кыргызской Республики, в том числе в некоторые перспективные отрасли, предприятия и обрабатывающую промышленность Кыргызстана.

**Программа развития Кыргызской Республики на период 2018-2022 гг. «Единство. Доверие. Созидание»** включает компонент миграционной политики, направленный на обеспечение экономического благосостояния населения. Она ориентирована на создание условий для более эффективного обеспечения прав и интересов граждан Республики и граждан других стран в процессе миграции, создание условий для занятости, предоставление качественных государственных услуг в сфере трудоустройства и трудовой миграции и достижение гендерного равенства.

Указом Президента в рамках **Форума соотечественников «Мекендештер»** при Президенте Кыргызской Республики создан Совет по связям с соотечественниками за рубежом.

29 января 2021 года Президент Кыргызской Республики подписал Указ **«О принятии мер, направленных на улучшение миграционной ситуации»**. В документе в качестве приоритетной цели определено оказание всесторонней поддержки трудовым мигрантам в принимающих странах и защита интересов и прав семей мигрантов в Кыргызской Республике. Перед Правительством поставлен ряд задач, в том числе активизация деятельности по защите прав и интересов мигрантов, работающих за рубежом, применение мер по обеспечению учета, надзора, защиты прав и интересов детей, родители которых вовлечены в трудовую миграцию. В него также включены положения о гарантированной защите государством «детей трудовых мигрантов», а также о разработке и внесении на рассмотрение проекта Концепции миграционной политики Кыргызской Республики.

В 2010 году была завершена реализация последней **Концепции государственной миграционной политики**. За прошедшее десятилетие произошел ряд ключевых событий, включая присоединение Кыргызстана к Договору о ЕАЭС в 2015 году и начало пандемии в конце 2019 года. За этот период миграционный имидж Кыргызстана изменился, появились новые миграционные тенденции, а вместе с ними — новые риски и вызовы. В 2021 году Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики вынесла на общественное обсуждение проект Постановления Правительства Кыргызской Республики **«Об утверждении Концепции миграционной политики Кыргызской Республики на 2020–2030 годы»**.

Миграция — это динамичный процесс, который постоянно меняется в зависимости от внешних и внутренних условий. Согласно этому документу, новая концепция миграции в рамках национального развития 2020-2030 носит более долгосрочный характер. Документ предусматривает систему целей, приоритетных направлений и задач, основанных на соблюдении норм прав и свобод человека и защите национальных интересов Кыргызстана.

**Основной целью** миграционной политики Кыргызстана является стабилизация миграционных процессов путем реализации государственных программ, направленных на

смягчение неблагоприятных факторов, вызывающих и сопровождающих миграцию, а также создание условий для максимальной реализации связанного с миграцией потенциала на благо развития страны.

Приоритетные направления и задачи в документе Концепции предусматривают:

- улучшение условий для реализации гражданами страны, соотечественниками, иммигрантами и лицами без гражданства образовательного, технического, профессионального и культурного потенциала и возможностей в Кыргызской Республике;
- привлечение связанного с миграцией потенциала населения, соотечественников, иммигрантов и лиц без гражданства для достижения целей развития Кыргызской Республики;
- создание системы защиты прав граждан Кыргызской Республики, находящихся за пределами страны, а также иммигрантов, соотечественников и лиц без гражданства, находящихся на территории страны;
- создание условий для безопасной миграции;
- совершенствование законодательства в сфере миграции;
- информационная поддержка реализации миграционной политики и создание эффективной системы учета миграционных данных.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 мая 2021 года № 191 утверждена **Концепция миграционной политики Кыргызской Республики на 2020-2030 годы**. В связи с тем, что документ был разработан до пандемии, в него не включена оценка влияния пандемии COVID-19 на миграционные процессы в Кыргызской Республике, риски управления миграцией в этом контексте и пути их преодоления. Более того, новые ведомства, ответственные за реализацию миграционной политики, в соответствии со своими полномочиями рассматривают наших работников за рубежом только как граждан, находящихся за пределами Кыргызской Республики, а не как трудящихся-мигрантов. Сложилась совершенно уникальная ситуация, когда Концепция разработана одним ведомством, а реализуется другим государственным органом в рамках измененного мандата и в полностью изменившейся миграционной ситуации, так как глобальные события 2021-2022 годов, несомненно, оказали долгосрочное воздействие на миграционные тенденции как в регионе, так и на международном уровне.

### ***Институциональная основа управления миграцией***

Протесты против результатов парламентских выборов в Кыргызстане в октябре 2020 года привели к изменениям в государственном управлении. В итоге результаты голосования были аннулированы, президент Жээнбеков ушел в отставку, были разработаны планы конституционной реформы. За короткий период с января по апрель 2021 года граждане Кыргызстана выразили свою волю в определении будущего страны. Это произошло дважды: 10 января 2021 года состоялось голосование по вопросу формы правления в стране и выборы нового Президента Кыргызской Республики, а 11 апреля 2021 года был проведен референдум по вопросу принятия новой Конституции Кыргызской Республики. На этом референдуме была установлена президентская форма правления, которая наделяет Президента Кыргызской Республики Жапарова Садыра Нургожоевича особыми полномочиями.

5 мая 2021 года Президент Кыргызской Республики подписал Закон Кыргызской Республики № 59 «О Конституции Кыргызской Республики», принятой на референдуме 11 апреля 2021 года. На основании этого документа, в связи со вступлением в силу Конституции, Правительство Кыргызской Республики было признано ушедшим в отставку. Президент также подписал Указ № 114 от 5 мая 2021 года «О Кабинете Министров Кыргызской Республики». Данным Указом Правительство Кыргызской

Республики было преобразовано в Кабинет Министров Кыргызской Республики. Указом также определена структура Кабинета Министров Кыргызской Республики.

В соответствии с этим Указом Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики была упразднена, ее представительство в Российской Федерации закрыто, а сотрудники переведены в Посольство Кыргызской Республики в Российской Федерации. Функции по формированию и реализации миграционной политики были переданы Департаменту внешней миграции при Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики. Впоследствии Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики стало новым уполномоченным органом по борьбе с торговлей людьми, а также по работе с беженцами и переселенцами.

Разработка законодательной базы управления миграцией также включает создание институциональной основы для регулирования деятельности страны и достижение основной стратегической цели государственной миграционной политики. Государственные учреждения, такие как органы исполнительной, законодательной и судебной власти, а также министерства и ведомства, реализующие политику, должны обладать соответствующими полномочиями и обязанностями, связанными с осуществлением государственной миграционной стратегии.

Содействие уполномоченным государственным органам Кыргызской Республики в реализации государственной миграционной стратегии и поощрении прав трудящихся-мигрантов оказывают следующие **агентства ООН и международные организации**: МОМ, УНП ООН, МОТ, ЮНИСЕФ, ООН-женщины, ОБСЕ, Агентство США по международному развитию (USAID) в рамках их миссий, полномочий и мандатов.

### ***Управление миграцией в форс-мажорных обстоятельствах и принятие мер, связанных с безопасностью***

Обязательства стран в отношении прав международных мигрантов должны соблюдаться также в случае введения чрезвычайного положения. Только в случаях, когда объявляется чрезвычайное положение и когда жизнь нации находится под угрозой, международное право по защите прав человека позволяет странам отступать от определенных обязательств в области прав человека. Однако даже в таких случаях это следует осуществлять с учетом соблюдения определенных условий, таких как необходимость, пропорциональность, недискриминация и временные ограничения.

В то же время некоторые права необходимо соблюдать при любых обстоятельствах. К правам, которые нельзя отменить, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, относятся следующие: право на жизнь, свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения или наказания, свободу от рабства и подневольного состояния, от лишения свободы в связи с невыполнением договорных обязательств, свободу от обратной силы уголовного законодательства, право на признание собственной правосубъектности и право на свободу мысли, совести и религии (статьи 6, 7, 8. 1, 8.2, 11, 15, 16 и 18), а также, согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: право на жизнь, свободу от пыток и жестокого или унижающего достоинство видов обращения или наказания, свободу от рабства или подневольного состояния и свободу от обратной силы уголовного законодательства (статьи 2, 3, 4.1 и 7). Кроме того, государства-члены не могут отступать от своего обязательства обращаться гуманно, уважая человеческое достоинство всех лиц, включая лиц, лишенных свободы. Государства-члены должны

уделять особое внимание обеспечению надлежащей медицинской помощи лицам в местах лишения свободы и соблюдению их прав.

Согласно статье 4 Пакта, государства, использующие право отступления от своих обязательств в целях ограничения распространения эпидемии коронавируса (COVID-19), обязаны уведомить об этом Комитет ООН по правам человека. В Кыргызстане существует нормативно-правовая база, определяющая порядок введения чрезвычайного положения. После объявления чрезвычайного положения во время пандемии COVID-19 Кыргызская Республика выполнила процедуру уведомления об отступлении от своих обязательств в области прав человека по международным договорам. Так, страна уведомила Генерального секретаря ООН о временных ограничениях прав человека, предусмотренных Международным пактом о гражданских и политических правах.

Законами Кыргызской Республики «О гражданской обороне» и «Об общественном здравоохранении» определен перечень ограничений прав и свобод, которые могут применяться к человеку и гражданину в случае введения ограничительных мер (например, карантин) при наличии угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний.

Действительно, из-за пандемии COVID-19 сложилась беспрецедентная с точки зрения последствий и сложности ситуация, когда пострадали не только страны происхождения трудящихся-мигрантов, но и страны назначения. Каждая из них была в равной степени не готова ни законодательно, ни институционально, ни даже оперативно противостоять катастрофе такого масштаба. На момент объявления пандемии миграционная политика и законодательство этих стран не предусматривали мер, направленных на преодоление подобных рисков. Не располагая соответствующими знаниями и практическим опытом, страны тем не менее были вынуждены принимать незамедлительные меры.

В Кыргызской Республике и в Российской Федерации, являющейся основной страной назначения трудовых мигрантов из Кыргызстана, были приняты многочисленные меры по преодолению ограничений прав мигрантов. Был законодательно закреплен правовой статус трудящихся-мигрантов, проживающих на территории Российской Федерации в период пандемии, предусмотрен комплекс мер, позволяющих мигрантам с просроченными документами или завершенным трудовым статусом легально находиться на территории Российской Федерации, а также введено временное приостановление высылки и депортации за нарушение миграционного законодательства.

Комплекс таких мер постоянно расширялся на законодательном уровне: мигрантам было предоставлено право на освобождение от уплаты сбора на получение разрешения на работу в течение трех месяцев, а затем повторно в течение следующих трех месяцев, при этом срок действия различных разрешений был продлен еще на три месяца до 15 июня 2021 года. Таким образом, была оказана необходимая помощь и, что немаловажно, выражена воля государства в поддержку такой уязвимой категории, как иностранные граждане, в непростое время продолжительного экономического спада, резкого сокращения производства и замедления темпов экономического роста.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2020 г. № 170-р «О внесении изменений в некоторые распоряжения Правительства Российской Федерации» внесены поправки в Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 635-р «О временном ограничении въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства и временном приостановлении оформления и выдачи виз и приглашений», в соответствии с которым ограничения на выезд за пределы Российской Федерации не распространяются на граждан Российской Федерации, имеющих также гражданство другой страны либо вид на жительство или иной действительный документ, подтверждающий право на постоянное проживание в другой стране в части права на однократный выезд из Российской Федерации к месту постоянного проживания.

Кроме того, Кыргызстан упростил порядок выдачи разрешений иностранным гражданам, находящимся на территории страны. В соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 мая 2020 года № 256 «О вопросах обеспечения населения документами, удостоверяющими личность граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства», срок действия регистрации иностранных граждан был продлен на период действия чрезвычайного положения. По окончании действия чрезвычайного положения иностранным гражданам и лицам без гражданства, изъявившим желание продлить свое пребывание на территории Кыргызской Республики, было предоставлено право продлить регистрацию в течение десяти рабочих дней.

Распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 14 апреля 2021 года № 89-р был разрешен въезд в Кыргызскую Республику гражданам государств-членов ЕАЭС, прибывшим через пункты пропуска в международных аэропортах Кыргызской Республики «Манас», «Ош» и «Иссык-Куль», при условии предоставления отрицательных результатов теста на COVID-19, отображенных в мобильном приложении «Я путешествую без COVID-19».

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики иностранные граждане, которые обычно имели право на безвизовое пребывание, если срок их пребывания в Кыргызской Республике не превышал 60 дней, освобождались от регистрации по месту жительства в уполномоченных государственных органах. Для граждан Республики Казахстан этот срок составляет 90 дней. Как правило, Кыргызстан устанавливает такой срок на договорной основе с другими государствами.

В случаях, когда срок пребывания иностранных граждан на территории Кыргызской Республики превышает установленный срок, они обязаны зарегистрироваться по месту жительства в Департаменте регистрации населения при Государственной регистрационной службе, который затем выдает регистрационную карточку.

Все иммигранты, независимо от их правового статуса, имеют равный с гражданами страны доступ к здравоохранению и образованию в Кыргызстане, как это предусмотрено Законом Кыргызской Республики «О правовом статусе иностранных граждан».

Постоянным жителям и лицам, имеющим разрешение на работу, предоставлен доступ к социальному и пенсионному обеспечению. Разрешение на воссоединение семьи доступно всем иммигрантам, независимо от типа их визы или статуса проживания при условии, что они могут содержать членов своей семьи.

Все постоянные и временные резиденты с разрешением на работу могут заниматься индивидуальной трудовой деятельностью или работать в частном или государственном секторе, хотя им не разрешается занимать руководящие должности в государственных учреждениях, работать в качестве судей, в правоохранительных органах или в оборонных ведомствах.

Все иммигранты имеют право подать заявление на получение постоянного вида на жительство после пяти лет непрерывного проживания в стране. При условии соблюдения всех других требований законодательства Кыргызской Республики о гражданстве, такие иммигранты имеют право подать заявление о приобретении гражданства.

После непредсказуемого и быстрого закрытия государственных границ как в странах происхождения, так и странах назначения во время пандемии, а также после революции в октябре 2020 года (третьей за 30 лет независимости Кыргызстана) и последующего периода значительных политических и административных реформ в стране многие граждане, и в частности трудящиеся-мигранты, решили, что они и члены их семей должны получить российское гражданство. По состоянию на 24 июля 2020 года Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» более не предусматривает приобретение гражданства на территории Кыргызской Республики многими категориями лиц, которые ранее обладали этим правом в соответствии с законодательством.

Это новое законодательство, а также сложность получения гражданства Российской Федерации (по трудовым, семейным или финансовым причинам) для многих лиц, выезжающих в Россию, привело к значительной активизации программы «Соотечественники» — единственной возможности остаться в Кыргызстане и при этом получить российское гражданство в ускоренном порядке. Поскольку понятие «соотечественник» в контексте данной программы имеет широкое определение и может быть применено ко всем кыргызским трудящимся-мигрантам в России, многие трудящиеся-мигранты ставят перед собой цель получить гражданство в рамках этой программы.

В сложившихся обстоятельствах многие мигранты сознательно соглашались на низкооплачиваемую работу с низкими условиями труда, в связи с чем сохраняется риск массового оттока трудоспособного взрослого населения из Кыргызской Республики в Российскую Федерацию или Республику Казахстан, при этом часть мигрантов работает в теневых секторах экономики. Это негативно скажется на способности защищать их права как со стороны государства, так и со стороны некоммерческих организаций. В целом согласие на такую работу также сопряжено с риском перевода этих мигрантов в категорию лиц, незаконно проживающих в стране назначения.

Существующие механизмы организованного поиска работы для трудовых мигрантов в Российской Федерации и Казахстане не дают больших преимуществ по сравнению с другими способами поиска работы, что снижает конкурентоспособность таких услуг.

После ввода российских войск в Украину стоимость российского рубля упала примерно на одну пятую, и специалисты прогнозируют экономический спад от 5 до 10 процентов в этом году с продолжающейся рецессией в 2023 году. По прогнозам Всемирного банка, сделанным в марте 2022 года, реальная стоимость денежных переводов, направляемых в Центральную Азию, в этом году упадет на 22 процента. Этот фактор делает экономику Кыргызстана еще более зависимой от текущего состояния российского рынка труда, особенно на фоне постоянно высокого уровня безработицы в Кыргызстане.

### *Региональное и международное сотрудничество в сфере управления миграцией*

В Центральноазиатском регионе существует множество геополитических факторов, как внешних, так и внутренних, которые влияют на миграционные тенденции и развитие национальной миграционной политики. Казахстан и Кыргызстан являются государствами-членами обширного регионального союза, ориентированного на глобализацию — ЕАЭС (Евразийский экономический союз). Влияние ЕАЭС на миграционные процессы в регионе трудно переоценить. Одной из наиболее значимых особенностей этого объединения является свободное перемещение рабочей силы между государствами-членами ЕАЭС, предоставляющее трудящимся-мигрантам доступ к обширному рынку труда в пяти странах-членах ЕАЭС (в Беларуси, России, Казахстане, Армении и Кыргызстане). Более того, в рамках этого союза трудовые права трудящихся-мигрантов из государств-членов ЕАЭС приравниваются к трудовым правам граждан стран назначения, что, безусловно, будет способствовать еще большей миграции из Кыргызстана в Россию и Казахстан.

После вступления Кыргызстана в ЕАЭС в 2015 году законодательство в области трудовой миграции и миграционной политики было приведено в соответствие с нормами Договора в рамках Союза. Одной из целей создания ЕАЭС, наряду со свободой передвижения товаров, услуг и капитала, была обозначена свобода передвижения рабочей силы. Договор о ЕАЭС (раздел XXVI «Трудовая миграция») предусматривает свободу трудовой миграции и обязывает государства-члены осуществлять сотрудничество в целях координации политики в сфере трудовой миграции, а также оказывать содействие в организации трудоустройства и привлечения работников к трудовой деятельности на



территории государств-участников Договора. Договор регулирует разработку общей политики в сфере трудовой миграции, создает общий рынок труда на территории государств-членов, обеспечивает равные трудовые права для трудящихся-мигрантов и трудящихся стран назначения, включая социальное обеспечение, медицинское обслуживание, зачет трудового стажа (на основе страхования), экспорт пенсионных планов.

Нормы Договора предусматривают возможность оказания бесплатной экстренной и плановой медицинской помощи (в экстренных и неотложных ситуациях) работникам и членам их семей независимо от наличия у них полиса медицинского страхования. Также предусмотрена медицинская эвакуация, возмещение расходов медицинской организации на оказание экстренной медицинской помощи работникам государства-члена за счет средств бюджета государства, в котором осуществляется трудовая деятельность. Кроме того, обеспечивается прямое признание документов об образовании (за некоторыми исключениями, которые в настоящее время являются предметом переговоров), а дети работников, проживающие с ними на территории страны трудоустройства, также имеют право посещать дошкольные учреждения и получать образование в соответствии с законодательством страны занятости.

В рамках подготовительной работы по вступлению в данный союз было разработано и подписано Соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией «О порядке пребывания граждан Кыргызской Республики на территории Российской Федерации и граждан Российской Федерации на территории Кыргызской Республики» от 19 июня 2015 года. Документ предусматривает возможность пребывания граждан в течение 30 дней без регистрации.

Цель **Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)**, членом которой является Кыргызстан — обеспечение противодействия сепаратизму, терроризму, торговле оружием, контрабанде наркотиков и торговле людьми, а также решение других вопросов региональной безопасности. Миграция не охвачена мандатом этой организации и может рассматриваться в ее повестке дня только в контексте вопросов безопасности во всем регионе.

В рамках ШОС Кыргызстан принимает участие в ряде региональных консультативных процессов, таких как **Алматинский процесс, Будапештский процесс и Пражский процесс**. Эти процессы служат в качестве консультативных форумов в целях содействия сотрудничеству и координации между государствами-членами в решении вопросов, связанных с миграцией.

### ***Рекомендации для лиц, принимающих решения в сфере управления миграцией и реализации миграционной стратегии в Кыргызстане***

1. Наиболее значимой проблемой в рамках евразийских миграционных систем за последние пять лет была временная трудовая миграция из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана в Россию (основной регион притока) и в Казахстан. Даже с учетом неопределенности, вызванной конфликтом в Афганистане и событиями в Казахстане и Украине, вероятно, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе эта ситуация кардинально не изменится. Поэтому одной из неотложных задач остается защита прав трудящихся-мигрантов из Кыргызстана в странах назначения (в основном, в России) и необходимое укрепление и реализация существующих двусторонних соглашений между Кыргызстаном и Россией, а также в рамках межправительственных союзов, таких как ЕАЭС и СНГ.

2. Важное значение в защите прав трудящихся-мигрантов имеет постепенная цифровизация услуг для мигрантов, которая развивается как в Кыргызстане, так и в России (например, единая поисковая система трудоустройства ЕАЭС «Работа без

границ»). Объединение накопленного опыта и продвижение новых цифровых услуг является важным направлением работы в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

3. Чрезвычайно важно установить и поддерживать существующие связи (экономические, деловые, связанные с развитием туризма) не только с сообществами трудящихся-мигрантов из Кыргызстана в России, но и с гражданами / резидентами Российской Федерации, выехавшими из Кыргызстана в Россию после 1991 года. Комплексный подход к работе с различными сообществами из Кыргызстана в России может принести дополнительный положительный эффект, укрепляя взаимовыгодные связи на макроэкономическом уровне между государствами, а также на микроэкономическом уровне между отдельными предприятиями и организациями.

4. Создание базы данных выпускников вузов бывшей Киргизской ССР и вузов независимого Кыргызстана, проживающих в настоящее время в России, является ключевой задачей. Работу с выпускниками, проживающими в настоящее время в Российской Федерации, следует рассматривать как ценный ресурс взаимовыгодного экономического развития Кыргызской Республики и Российской Федерации, укрепления сотрудничества в области академической мобильности и наращивания научного потенциала Кыргызстана.

5. В процессе работы с мигрантами из Кыргызстана в России важно сотрудничать не только с национально-культурными ассоциациями народа Кыргызстана, но и с российскими неправительственными организациями, оказывающими непосредственную помощь трудящимся-мигрантам, в том числе с представительствами международных организаций, занимающимися вопросами миграции в России.

6. В контексте санкций, введенных в отношении Российской Федерации рядом западных стран, для Кыргызстана открываются новые возможности экономического развития. Развитие текстильной промышленности, развитие агропромышленного комплекса с перемещением перерабатывающих отраслей сельского хозяйства из России в Кыргызстан, а также развитие новых логистических цепочек с новым пунктом назначения в виде Кыргызстана взамен нарушенных цепочек в России в результате санкций помогут создать новые рабочие места в Кыргызстане и частично снизить уровень миграции из Кыргызстана в Россию. Важно быстро реализовать эти возможности, воспользовавшись ими уже в 2022 году для привлечения инвестиций из России в Кыргызстан, а также задействовать возможности, существующие в рамках межправительственных союзов, таких как ЕАЭС.

7. В текущем контексте необходимо изучить те преимущества, которые появляются для экономического развития Кыргызстана в связи с иммиграцией большого количества высококвалифицированных специалистов в области информационных технологий и других специалистов из России. Речь может идти о предоставлении им возможности платить более низкие налоги в Кыргызстане, чтобы стимулировать их применять свои знания и навыки здесь и привлекать дополнительные инвестиции.

8. В связи с сокращением денежных переводов мигрантов в последнее время важное значение приобретает содействие миграционной политике. Это предполагает уделение внимания соблюдению прав трудящихся-мигрантов, расширение возможностей мобильности мигрантов в современных условиях, включая поиск альтернатив России, продолжение работы по исключению трудящихся-мигрантов из «черных списков» (запретов на въезд в страну назначения), достижение фактического равенства в трудовых

правах с гражданами стран назначения, повышение профессиональных навыков и квалификации трудящихся-мигрантов.

9. Необходимо учитывать тот факт, что миграционная политика должна предусматривать также создание рабочих мест внутри страны, развитие благоприятного инвестиционного климата для трудящихся-мигрантов в своих странах, введение низких процентных ставок по кредитам и использование денежных переводов на развитие малого и среднего бизнеса на территории Кыргызстана, использование сбережений на нужды сельского хозяйства. Все это предполагает использование потенциала, приобретенных навыков и квалификации возвращающихся мигрантов на цели развития родной страны. В целом необходимо уделить внимание созданию благоприятных условий, поощряющих инвестиции мигрантов в обеспечение устойчивого благосостояния их общин и семей.