



205, Abdymomunov Str.,
Bishkek, Kyrgyzstan 720040
www.auca.kg/en/tspc

**Отчет о проведении
исследовательского семинара**

**«Защита прав трудовых мигрантов из Кыргызстана:
определение ключевых вызовов миграции»**

Проект реализуется при финансовой поддержке Фонда открытого общества

Бишкек - ноябрь 2012 г.

Содержание

Введение	3
Цели проведения семинара	5
Протокол семинара	7
Вступительное слово	7
Сессия I. Защита прав человека	7
Сессия II. Социальная защита и диаспора	13
Рекомендации	17
Потенциальные сферы исследования ТШЦП	20
Приложение I. Список участников	22
Приложение II. Программа проведения семинара	24

Введение

Для стран Центральной Азии характерны сложные перемещения населения как внутри своих стран, так и за их пределы. Эти перемещения вызваны рядом факторов, включая демографическое, социальное, политическое и экономическое развитие внутри стран.

Россия и Казахстан являются основными странами, куда едут трудовые мигранты из Центральной Азии, подстегиваемые в последнее десятилетие быстрым экономическим ростом в этих странах, отсутствием визового режима, наличием общего языка, а также трудностями экономической ситуации в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. В Кыргызстане, трудовая миграция обычно мотивирована надеждой на улучшение жилищных условий и экономической ситуации, социального обеспечения, здравоохранения, образования, условий труда и повышение заработной платы.

С 2001 г. приток иностранного населения в Россию вырос на 10%; число кыргызстанцев, временно или постоянно мигрирующих в Россию, за последние 10 лет возросло почти в два раза. В настоящее время Россия занимает второе место в мире после Соединенных Штатов по количеству населяющих ее трудовых мигрантов.

Миграция как таковая не является новым явлением для данного региона, но состав мигрантов, включая их потребности в защите, в последние годы заметно усложнился. Трудовые мигранты из Центральной Азии, работающие в России, являются наиболее уязвимыми для различных злоупотреблений. Они зачастую становятся объектами эксплуатации, дискриминации, работают в ужасающих рабочих условиях, не имеют доступа к услугам здравоохранения, пенсионному обеспечению и образованию.

В то время как многие мигранты участвуют в программах трансграничного трудоустройства и платят в России налоги, налицо отсутствие законодательных и институциональных защитных механизмов как в отправляющих, так и в принимающих странах по обеспечению эффективной защиты их прав.

Несмотря на то, что Россия подписала все основные конвенции МОТ в области защиты прав трудящихся, правозащитные группы подвергают Россию критике за несоблюдение ею международных стандартов по правам человека в отношении трудовых мигрантов, особенно из соседних Центрально-Азиатских стран. Была разработана обширная законодательная база по миграции, содержащая, однако, противоречивые законы, подзаконные акты и инструкции. В то время как из Центрально-Азиатских стран именно Кыргызстан и Таджикистан ратифицировали основной документ по правам трудовых мигрантов - Международную конвенцию ООН по защите прав всех трудовых мигрантов и членов их семей, Россия этого не сделала. При том, что основные договоры по правам человека, ратифицированные в странах Центральной Азии и России, обеспечивают определенный уровень защиты, несоблюдение этих стандартов в полной мере на

национальном уровне привело к дискриминации и широкому распространению злоупотреблений в отношении мигрантов.

Кроме того, следует учесть недостаточность национального и регионального законодательства и сотрудничества между странами в области поддержки регулируемых миграционных потоков.¹

Ключевым барьером является недостаток эффективных миграционных стратегий и политик в регионе. Недостаточность защиты, предоставляемой со стороны как отправляющих, так и принимающих стран, является вопиющим упущением, учитывая огромные денежные переводы, отправляемые мигрантами и поддерживающие экономические системы Центральной Азии. Денежные переводы являются важным источником поддержки не только правительств, но и домашних хозяйств на местах, составляя, соответственно, в Таджикистане 41 % и в Кыргызстане 27 % ВВП в 2010 году. Денежные переводы в Кыргызстан увеличились с 78 миллионов долларов США в 2003 до 1 миллиарда 37 миллионов долларов США в 2010 году.²

Многие признают, что текущая политика и программы правительств в регионе являются недостаточными для борьбы с продолжающимися нарушениям прав человека. В Кыргызстане нарастает обсуждение вопросов миграции, создавая необходимость в проведении здравого стратегического анализа и диалога среди групп, заинтересованных в создании новых подходов к реформе. В настоящее время Правительство Кыргызстана, в лице Министерства иностранных дел, разрабатывает документ «Миграционная политика до 2020 года», этот документ пройдет процесс согласования с другими министерствами и ведомствами, будет обсужден общественностью. Премьер-министр Кыргызской Республики, г-н Ж. Сатыбалдиев, недавно заявил, что страна нуждается в отдельном министерстве для урегулирования проблем миграции. Однако, создание нового министерства представляется проблематичным, учитывая недостаточное финансирование новых организаций. Решение по этому вопросу, как ожидается, будет принято в начале 2013 года.

Ключевым вопросом при этом остается то, какую миграционную стратегию и политику страна примет и будет осуществлять. Поскольку в настоящее время Кыргызстан формирует свою новую миграционную стратегию, возникает необходимость взаимодействия различных заинтересованных сторон для разрешения возникших пробелов в политике и достижения консенсуса по возможностям использования инновационных подходов к реформированию, основывающихся на объективных исследованиях и анализе. Очень своевременным является то, что и в России, Президентом Путиным взят курс на либерализацию миграционной политики.

¹ Операционные стратегии МОМ в Центральной Азии; 2011-2015: 22.

² Миграция и денежные переводы. Обзор 2011, 2-е издание, Всемирный Банк, 2011: 156.

Тянь-Шаньский центр политики (ТШЦП) - учреждение в структуре Американского Университета в Центральной Азии, деятельность которого направлена на проведение исследований, анализа и осуществление приемлемых и эффективных политических решений для стран и сообществ Центральной Азии, предполагает предпринять исследование по ключевым вопросам с целью последующего предоставления информационной поддержки в ходе обсуждения. В контексте нашей работы по правам человека, миграции и социальной защите, Проект «Центральная Евразия» Фонда Открытого Общества предоставил ТШЦП грант для осуществления деятельности по проекту «Защита прав мигрантов из Кыргызстана» (на период с 2012 по 2014г.г.)

По завершению исследования в области международных стандартов и наилучших практик, ТШЦП использует полученные результаты для привлечения заинтересованных сторон к решающему диалогу, а также для оказания содействия представителям правительственных структур в совершенствовании миграционной стратегии. В долгосрочной перспективе планируется достижение согласованных действий со стороны правозащитных и профсоюзных групп, сетей диаспор, прогрессивных бизнес-лидеров, направленных на продвижение системных реформ в области защиты мигрантов как в Кыргызстане, так и в России, других странах Центральной Азии.

Для развертывания дебатов среди экспертов, ТШЦП провел семинар по определению сфер, актуальных для исследований, и разработал информационный документ, содержащий краткое изложение проблем миграции из Кыргызстана в Российскую Федерацию (доступен на русском языке http://auca.kg/ru/migration_projects/). В частности, в нем анализируются современные процессы кыргызской миграции, определяются соответствующие проблемы, ставятся ключевые вопросы для исследований. Документ прошел предварительную международную экспертизу в ООН Женщины (Казахстан), Международной Федерации по Правам Человека (МФПЧ – FIDH) (Франция), Миграционном исследовательском центре (Россия), Хьюман Райтс Вотч (США) и в АДЦ «Мемориал» (Россия). Впоследствии, документ был распространен среди приглашенных экспертов в ходе подготовки к семинару.

Цели проведения семинара

Главной целью проведения семинара являлась организация взаимодействия различных исследовательских групп и экспертов Кыргызстана для окончательного определения текущих исследовательских задач и построения приоритетов в работе центра в наступающем году по идентификации наиболее острых проблем и поддержания разработки новой миграционной политики Кыргызстана, что позволит обеспечить лучшую защиту кыргызстанским мигрантам и их семьям. Результаты семинара помогут ТШЦП провести стратегическое исследование по ключевым вопросам.

Задачи предварительного семинара по исследованию:

- (1) Содействовать большей прозрачности при выработке соответствующих политик Кыргызстана и России;
- (2) Выявить пробелы в защите трудовых мигрантов и
- (3) Определить и установить приоритетность в тематике для дальнейшего проведения исследований, что в свою очередь будет способствовать повышению осведомленности о возможностях усовершенствования защиты прав мигрантов.

В начале 2013 года, основываясь на результатах научных исследований, ТШЦП окажет содействие в продвижении диалога всех заинтересованных сторон по обсуждению подходов к разработке проектов миграционной политики.

Протокол семинара

Вступительное слово

Работу научно-исследовательского семинара открыл г-н Роджер Диллон, Исполнительный Директор Тянь-Шаньского центра политики. Он приветствовал участников семинара и рассказал им о сфере деятельности ТШЦП, публикациях, о миграционном проекте «Защита прав мигрантов из Кыргызстана и других Центрально-Азиатских стран: Анализ политики, работа с общественностью и диалог заинтересованных сторон с целью мобилизации действий по проведению реформ», о задачах семинара и его программе. В конце своей приветственной речи директор выразил уверенность, что дискуссия на семинаре будет носить продуктивный характер.

Сессия I. Защита прав человека

Сессия началась с нескольких презентаций, а также общей информации по вопросам миграции. Основными темами, обсуждавшимися в ходе работы семинара, были злоупотребления со стороны работодателей и агентств по трудоустройству, ксенофобия и дискриминация, а также отсутствие доступа к основным услугам. Тематами, общими с повесткой обеих сессий, явились вопросы диаспоры и бизнес-сообществ, их роль в защите прав мигрантов. Еще одной общей темой на протяжении всей дискуссии явилось применение новых технологий.

Кыргызские мигранты сталкиваются с дискриминацией в сфере занятости по причине плохих условий работы, изъятия паспортов и документов, неоплаты за оказанные услуги или длительных задержек оплаты, насилия или угроз в свой адрес. Незаконная регистрация, сфальсифицированные разрешения на занятие трудовой деятельностью, вводящая в заблуждение реклама были перечислены в числе причин и последствий жестокого обращения с мигрантами. Более того, в то время как дискриминация направлена на мигрантов, работающих в опасных или неприемлемых условиях, сами мигранты боятся обращаться к властям за помощью.

По различным данным, в 2011 году 20 человек погибли и 130 получили ранения в ходе нападений расистов на мигрантов из Центральной Азии в России. Смертность среди мигрантов из Кыргызстана, как сообщается, увеличилась за последние несколько лет.³ По сообщениям правозащитников, около 1200 кыргызских граждан содержится в местах

³ Группа участников отметила, что в 2010 г. количество тел погибших кыргызских трудовых мигрантов, отправленных в КР из РФ, достигло 90, тогда как только за первую половину 2012 г., это количество достигло 120 и до конца года может превысить 200. Источник этих данных представляется неясным.

лишения свободы в России. Мигранты жалуются на произвольные задержания, преследования и избиения в местах предварительного заключения. Многие мигранты не имеют доступа к правовой и консультативной помощи, как до, так и после их прибытия в Россию. Торговые объединения и диаспора пытаются оказывать помощь, но потребность в ней намного больше, чем они могут обеспечить в силу имеющихся ресурсов. Эта ситуация осложняется еще и тем, что Кыргызстан до сих пор не имеет эффективной миграционной политики.

Анна Тынаева, директор Общественного Фонда «Сеть центров помощи трудовым мигрантам», провела презентацию результатов выполнения проекта «Защита прав и законных интересов трудовых мигрантов из Кыргызстана на территории России». Проект включал в себя проведение исследования и тематическое изучение проблем мигрантов в Бишкеке и трех городах Российской Федерации (РФ). Результаты показали, что большинство мигрантов, обратившихся за правовой и другими видами консультаций в рамках проекта, являются депортированными или им было отказано по разным причинам во въезде в РФ. В соответствии с нормативными актами, которыми руководствуется в своей деятельности Федеральная Миграционная Служба (ФМС), разрешение на занятие трудовой деятельностью предназначено для выдачи тем мигрантам из Кыргызстана, которые заполняют вакансии в соответствии с миграционной квотой. Это происходит очень редко, потому что мигранты из Кыргызстана обычно сначала приезжают на территорию РФ, а затем ищут работу. Нужно отметить, что почти невозможно найти работу в РФ, находясь в Кыргызстане, так как доступная низкооплачиваемая работа, на которую мигранты из Кыргызстана имеют право или обычно принимаются, как правило, не рекламируется за рубежом.

Результаты исследования также показали, что большинство мигрантов не информированы об удержании налогов, которые составляют 30% от заработной платы. Это высокий процент для любого трудового мигранта, и работодатели обычно избегают информировать их об удержании налогов по этой ставке. Согласно опросам, ФМС России также задерживает на срок более 30 дней выдачу разрешений на занятие трудовой деятельностью или отказ в их выдаче, хотя закон обязывает ФМС дать ответ в течение 6 дней. В силу подобной ситуации, мигранты являются недокументированными или ведут незаконную деятельность. Еще одной проблемой, с которой сталкиваются трудовые мигранты во время работы, является необходимость платить налог на социальное обеспечение в Пенсионный фонд РФ в течение первых 6 месяцев по той же процентной ставке, как и граждане России. К тому же, выплаченные налоги не всегда накапливаются в Пенсионном Фонде на имя выплатившего их трудового мигранта.

Наиболее частые обращения за юридической помощью среди мигрантов были связаны с процедурами и документами, необходимыми для въезда на территорию РФ: с правилами регистрации по месту пребывания в принимающей стране, приобретением разрешения на занятие трудовой деятельностью, условиями лицензирования, видом на жительство,

особенностями применения законодательства о гражданстве Российской Федерации, а также законодательством, регулирующим заключение трудовых договоров. Г-жа Тынаева также отметила, что 50% документированных мигрантов имели среднее образование и многие из них (42%) были в возрасте от 16 до 26 лет.

Альфия Мирасова, Национальный координатор ООН Женщины - Кыргызстан, представила другие важные выводы из выполняемого ими проекта «Гендерные аспекты миграции». Проектное исследование показало, что число кыргызстанских женщин-мигрантов достигает приблизительно 25-30% (или, согласно некоторым оценкам, до 40%) от общего количества мигрантов. Кыргызстанские женщины-мигранты в основном заняты в сельском хозяйстве (Казахстан), торговле, пищевой промышленности, надомной работе, гостиничном и ресторанном бизнесе, или в неофициальном (теневом) бизнесе. Типичными нарушениями прав женщин-мигрантов являются: плохие условия труда, угрозы здоровью, преследования, шантаж - в том числе, и членов их семей, расовая дискриминация и ксенофобия, трудовая и сексуальная эксплуатация, вовлечение в долговую кабалу и принудительное рабство.

В ходе представления результатов, организаторами обсуждалось, требуют ли дальнейшего исследования и анализа следующие ключевые вопросы:

- Какую модель миграционной политики или опыта других стран следует рассмотреть Правительству Кыргызской Республики и правозащитным группам?
- Какую модель политики следует рассмотреть Правительству Кыргызской Республики, чтобы лучше противодействовать злоупотреблениям работодателя?
- Можно ли эффективнее использовать международные механизмы по правам человека, чтобы бросить вызов злоупотреблениям в России?

По общему мнению участников, этот тип исследования необходимо провести. Участники отметили, что отсутствие миграционной политики в Кыргызстане оставляет многих мигрантов без защиты. Дискуссия сосредоточилась на конкретных нарушениях, меры по преодолению которых должны быть отражены в любой новой политике, а также и в рекомендациях по разработке общей миграционной стратегии.

Главным барьером на пути реформы миграционной политики является то, что кыргызские власти не имеют данных о количестве кыргызских трудовых мигрантов, находящихся в Казахстане, России и даже Турции (с этими странами Кыргызстан имеет двусторонний безвизовый режим въезда), или о количестве сезонных мигрантов из соседних стран, занятых в сельскохозяйственном секторе Кыргызстана.

Благодаря тому, что некоторые статистические данные о трудовых мигрантах из Кыргызстана все же имеются, эти данные позволяют предположить, что количество граждан Кыргызстана, выезжающих за пределы страны, всегда выше, чем количество въезжающих в нее. Как отметил один из участников, существует необходимость введения миграционной политики, определяющей трудоустройство граждан Кыргызской

Республики за рубежом в качестве экспорта рабочей силы, с установлением при этом его необходимого уровня, как это происходит в других странах (например, в Филиппинах). Утечка рабочей силы является следствием ситуации, когда власти не имеют адекватной миграционной стратегии в отношении своих собственных граждан. Эта проблема нашла свое отражение в дискуссии по трудовой миграции профессионалов Кыргызстана; опытные врачи, а также преподаватели покидают страну. Было отмечено, что в настоящее время создан образовательный пробел в некоторых кыргызских школах, в результате которого, из-за нехватки учителей, учащиеся средних классов проводят занятия для учащихся начальных классов.

Как показывает практика, в принимающих странах всегда имеются определенные люди, положительно воспринимающие появление недокументированных мигрантов. Как отметил участник семинара, довольно часто российские граждане предпенсионного возраста лишь официально трудоустроены как дворники или охранники, хотя, фактически, вместо них работают мигранты, которым они платят за работу, но которые официально на этой работе не трудоустроены. В этом случае имеет место высокий уровень дискриминации при трудоустройстве.

При обсуждении путей решения этих вопросов, некоторые эксперты внесли предложение, что кыргызстанские мигранты в России могли бы использовать кооперативы как формы организации занятости и совершенствования своей защиты. Кооперативы заслуженно имеют хорошую репутацию во всем мире. Другими обсуждаемыми вопросами были развитие и совершенствование современной политики регулирования деятельности кредитных союзов (например, кредитные союзы в Московской и Калужской областях), которые поддерживали бы мигрантов, оказывая им содействие в накоплении заработанных средств и средств для денежных переводов, а также в целом, в эффективном управлении своими сбережениями.

Еще одной проблемой, привлекавшей внимание участников, стали трудовые миграционные квоты, устанавливаемые Правительством России для трудовых мигрантов. Каждый год РФ практикует снижение уровня этой квоты, что, в свою очередь, увеличивает вероятность того, что трудовые мигранты в РФ будут недокументированы или будут использовать поддельные документы.

Участники выразили общее согласие с тем, что защита мигрантов Правительством Кыргызской Республики должны начинаться еще до их отъезда, потому что для эффективной защиты ожидать этапа трудоустройства может быть слишком поздно. Такая защита означает обеспечение получения необходимых знаний и навыков мигрантами, что впоследствии поможет им защититься от различных злоупотреблений и, таким образом, снизит риски для их безопасности. Чем выше образованы и квалифицированы мигранты, тем меньше шанс, что они подвергнутся эксплуатации. Эксперты также подняли вопрос о возрождении Миграционного Фонда - фонда, который сможет оказать поддержку

мигрантам в трудных ситуациях. Тем не менее, деятельность ранее действовавшего в Кыргызстане Миграционного Фонда оказалась неэффективной ввиду отсутствия государственной поддержки.

Возвращаясь к вопросу о том, в каком направлении следует развивать эффективную миграционную политику в Кыргызстане, участниками был высказан ряд замечаний и рекомендаций. Главным образом, ими было отмечено, что в Кыргызстане в настоящее время отсутствует специализированный и скоординированный в своей деятельности государственный орган, несущий ответственность за разработку политики в области трудовой миграции и защиту мигрантов. В начале 2012 года в Кыргызстане было расформировано Министерство труда, занятости и миграции, и его функции по разрешению проблем мигрантов были перераспределены между двумя министерствами. Как утверждают эксперты, такая ситуация только создает множество проблем для мигрантов, а не способствует усовершенствованию их защиты. Между двумя ответственными министерствами, занимающимися вопросами миграции, не существует ни координации, ни механизмов сотрудничества. Кроме того, их мандаты не носят ясного характера, и прогнозы относительно их будущего разнятся от источника к источнику.

Эксперты отметили, что новая миграционная политика, которая, как известно, разрабатывается Министерством иностранных дел, должна отражать механизмы координации между заинтересованными ведомствами. Разрабатываемая политика должна также иметь долгосрочный подход. Было отмечено, например, что в связи с высоким уровнем ротации самого Правительства Кыргызской Республики (последнее Правительство работало только 8 месяцев), налицо отсутствие политической воли рассматривать миграцию с долгосрочным подходом. Более того, в прошлом, Кыргызстан обычно рассматривал эту проблему в краткосрочной перспективе. Эксперты рекомендовали, чтобы при разработке новой политики, Правительство должно проанализировать возможности использования долгосрочных подходов. В ходе дискуссии был также поднят вопрос о роли и степени вовлеченности Института Омбудсмана в процесс защиты прав трудовых мигрантов.

При рассмотрении вопроса о том, как наилучшим образом использовать международные соглашения для содействия защите мигрантов, участники подчеркнули, что оба Правительства, как Кыргызской Республики, так и Российской Федерации, должны ратифицировать Конвенцию МОТ №48. Это помогло бы наилучшим образом защитить права мигрантов и способствовало включению соответствующих норм МОТ в миграционную политику регионального уровня.

Была выражена озабоченность состоянием координации в работе с миграционными проблемами в самом Кыргызстане. Множество иностранцев, работающих в Кыргызстане, сталкиваются с определенными трудностями. Около половины из 24000 этнических кыргызов, иммигрировавших на историческую родину из соседних стран, до сих пор не

получили гражданство Кыргызстана и, соответственно, не имеют права собственности на землю. Отсутствие гражданства Кыргызской Республики также отрицательно влияет на качество жизни и карьерные возможности для их детей; без гражданства дети не смогут получить среднее образование, не говоря уже о высшем образовании.

Было также отмечено, что, несмотря на то, что Конституцией Кыргызстана предусматривается возможность получения двойного гражданства, но практически это положение не было задействовано ни с одной из стран, партнеров Кыргызстана. Более того, как в Кыргызстане, так и в России, в настоящее время отсутствует политическая воля для разработки и принятия соответствующего межправительственного соглашения, определяющего порядок приобретения двойного гражданства. В целях разрешения многочисленных проблем, с которыми сталкиваются мигранты из Кыргызстана, Кыргызстан должен инициировать разработку и рассмотрение соглашения о двойном гражданстве с Россией.

При обсуждении роли гражданского общества в защите прав мигрантов, было предложено, чтобы кыргызское гражданское общество давало со своей стороны толчок деятельности Правительства по защите прав мигрантов. В то время как действующее законодательство не обеспечивает полной защиты мигрантов, неправительственные организации (НПО) выражают готовность оказать содействие Правительству в совершенствовании политики. Были выдвинуты предложения о том, что Правительству следует взять на себя ведущую роль в разработке различных инициатив, которые затем могли бы (и должны) быть рассмотрены в диалоге с гражданским сектором. В то время как существует множество организаций, как государственных, неправительственных, так и международных, уполномоченных говорить о мигрантах и от их имени, довольно редко среди этих голосов можно услышать голоса самих мигрантов. Должно быть сделано гораздо больше, чтобы вовлечь в эту деятельность самих мигрантов и узнать их мнение.

Изучая дополнительные возможности для усовершенствования кыргызстанской миграционной политики, участники отметили, что Правительству следует изучить возможности трудоустройства наших мигрантов в других странах, а не только в России и Казахстане. К примеру, у Болгарии имеются большие участки земли сельскохозяйственного назначения, подлежащие обработке. Правительство Кыргызской Республики должно исследовать рынки труда других стран и делать все возможное для подписания соответствующих соглашений с теми из них, кто нуждается в профессионализме и рабочей силе из Кыргызстана. Кыргызстан должен изучить международный опыт по управлению миграцией и применить у себя имеющиеся наилучшие практики в этой сфере.

Сессия II. Социальная защита и диаспора

Вторая сессия была посвящена вопросам социальной защиты мигрантов, их доступу к основным услугам, роли диаспоры, профсоюзов и бизнес-сообществ по разрешению вопросов социальной защиты кыргызстанских мигрантов в России.

Две презентации, представленные участникам, ознакомили их с вопросами социальной защиты и ролью диаспоры в продвижении социальной защиты трудовых мигрантов из Кыргызстана в России. Отсутствие у мигрантов доступа к основным услугам в РФ является одной из ключевых проблем. Это услуги здравоохранения, образования и социального обеспечения (пенсионные накопления). Большинство мигрантов не имеют доступа к этим услугам, так как многие из них остаются недокументированными и рассматриваются властями как незаконные. Они рискуют подвергнуться депортации и, в этом случае, в соответствии с новым законодательством, будут лишены права въезда на территорию Российской Федерации в течение 10 лет. Так, опасаясь депортации, многие мигранты, как правило, избегают обращения за защитой и страдают, перенося злоупотребления.

С принятием нового налогового законодательства в России в январе 2010 года, работодатели перестали платить социальный налог за временных мигрантов, в результате чего, последние больше не имеют доступа к получению различных полисов или страховых сертификатов, с помощью которых обеспечивается доступ к бесплатной медицинской помощи. Этот полис теперь выдается только гражданам РФ и мигрантам, официально зарегистрированным в России, в то время как временные и недокументированные мигранты не имеют такого доступа. Более того, начиная с января 2013 года, в соответствии с новым законодательством по обязательному медицинскому страхованию (ОМС), служба скорой помощи будет финансироваться из бюджета ОМС. Это означает, что всем иностранцам будет отказано в доступе к бесплатной службе скорой помощи или получении неотложной медицинской помощи в больницах.

К тому же, в то время как временные или недокументированные мигранты в России имеют низкий уровень обеспеченности, нужно отметить, что, несмотря на это, большинство из них имеет доступ только к платным медицинским услугам, что делает их особо уязвимыми для заболеваний. Немногие из них могут позволить себе оплатить лечение.

Трудящиеся женщины-мигранты и их дети являются наиболее уязвимой группой в РФ. Исследования показывают, что менее 10% женщин - мигрантов и 30% детей - мигрантов имеют доступ к бесплатной медицинской помощи. Около 40% мигрантов занимаются самолечением дома, но оплачивают платные медицинские услуги для своих детей. Существует также проблема доступа к охране репродуктивного здоровья для женщин - мигрантов. Низкая информированность о применении контрацептивов увеличивает риск

производства незаконных абортов (часто производящихся в домашних условиях), а также риск заражения ВИЧ и другими заболеваниями, передающимися половым путем.

В ряде случаев дети мигрантов тоже являются уязвимыми. Имеются данные, что 10% мигрантов приезжает в Россию с детьми школьного возраста. Для многих из них учеба в школе недоступна к, т.к. их родители не имеют *регистрации* по месту пребывания и не имеют медицинской карточки в РФ. Плохое знание русского языка также служит барьером для образования детей. Известно, что дети мигрантов, не посещающие школы, работают со своими родителями на стройках или на рынках.

Правозащитники констатируют, что подобное небрежное отношение к проблемам мигрантов и членов их семей, в частности, к отказу в доступе к услугам здравоохранения и образования в России, нарушает международные стандарты прав человека. России также необходима политика социальной интеграции мигрантов в российское общество, у нее нет программ экономической интеграции, которые могли бы облегчить доступ к социально защищенной занятости для мигрантов. Кроме того, также нет никаких программ предоставления трудящимся - мигрантам доступа к системе добровольного социального обеспечения, образования и профессиональной подготовки, практически очень мало программ языковой и культурной интеграции мигрантов из Кыргызстана.

В соответствии с информацией Общественной Ассоциации «Замандаш», кыргызстанцы организованы в диаспоры по всей России и имеют свои представительства в 43 городах РФ. Принимая во внимание тот факт, что в Кыргызстане не имеется политики по взаимодействию с диаспорой, или хотя бы отдельного органа по таким вопросам, зарубежные организации кыргызской диаспоры предпринимают попытки самостоятельно решать социальные проблемы. Участники семинара отметили, что организации кыргызской диаспоры помогают соотечественникам по многим вопросам, до решения которых так и не доходят руки у государственных учреждений. Хотя, как предположили участники семинара, организации диаспоры могли бы быть лучше организованы, если бы получали централизованную помощь от Правительства КР.

Успешный опыт других стран показывает, что существует большой потенциал для организаций диаспоры в работе по совершенствованию защиты мигрантов. При проведении правильной политики, диаспора могла бы помочь мигрантам в получении выгод от системы социального обеспечения и принятии мер по предотвращению дискриминации и нарушения прав. Подобным образом, деловые круги и профсоюзы могут играть значительную роль в защите прав трудовых мигрантов из Кыргызстана за рубежом, например, в справедливом обеспечении работой, мониторинге реализации их прав, упрочении солидарности мигрантов по искоренению злоупотреблений в их отношении.

Г-жа Эппу Микконен-Жаннере, руководитель регионального отделения HelpAge International, подняла вопросы получения трудовыми мигрантами пенсии в Кыргызстане. Она отметила, что пенсионные накопления являются проблемой для кыргызских трудовых мигрантов, работающих в России и в других странах. В Кыргызстане новое действующее законодательство по социальной защите обеспечивает получение всеми, независимо от стажа работы, так называемой «базовой пенсии», причем на том же уровне, как и минимальная накопительная пенсия. Таким образом, возвращающимся гражданам гарантировано получение этой минимальной пенсии, независимо от уплаты или неуплаты налога в Пенсионный фонд РФ. Тем временем, другие вопросы пока остаются нерешенными.

Кыргызстан и Россия не имеют двусторонних соглашений о переводе пенсий, несмотря на это, мигранты теперь обязаны платить обязательные взносы в Пенсионный фонд РФ. Хотя вопросы перевода пенсий в настоящее время обсуждаются правительствами КР и РФ, технические подробности этого вопроса неизвестны широкой публике. Современный показатель в 8% людей старше 60 лет за ближайшие годы будет превышен трижды и в Кыргызстан вернется большое количество мигрантов пенсионного возраста, не имеющих права получать официальные пенсионные накопления свыше гарантированных законом минимальных платежей, описанных выше.

При обсуждении этих проблем, участникам было предложено рассмотреть, могут ли следующие вопросы быть использованы в качестве руководства при разработке политики:

- Какие институциональные и политические рамки наилучшим образом обеспечивают социальную защиту мигрантов и, соответственно, могут быть рассмотрены в ходе переговоров между Кыргызстаном и Россией по защите прав мигрантов и их семей?

- Имеются ли какие-либо модели или наилучшие практики, используемые другими странами в области социальной защиты, которые могут быть применены для Кыргызстана и России?

- Как можно добиться максимальной вовлеченности кыргызских диаспор и бизнес-сообществ в обеспечение социальной защиты и доступа к основным услугам для кыргызских мигрантов в России?

Участники семинара выразили единодушное мнение о необходимости ратификации двустороннего законодательства по социальной защите между КР и РФ. Горизонтальные связи между различными ведомствами, участвующими в предоставлении социальных услуг трудовым мигрантам в России, должны быть упрочены и скоординированы с соответствующими ведомствами Кыргызской Республики. Увеличение числа кыргызстанских консульств в РФ – это еще один вопрос, который также был активно обсужден участниками. Недостаток информированности трудовых мигрантов о доступных социальных льготах в РФ приводит к отсутствию требования этих услуг. Необходимо

включить в информационные кампании и программы обучения вопросы доступа к имеющимся социальным услугам в России и обеспечения безопасности кыргызстанских мигрантов в России и потенциальных мигрантов в Кыргызстане.

Далее продолжились дискуссии о потенциальной роли кыргызской диаспоры в России. Были констатированы факты оказания помощи мигрантам, оказавшимся в трудных ситуациях, организациями кыргызской диаспоры. Участники отметили, что для кыргызстанских официальных лиц и ведомств, занимающихся вопросами миграции, было бы полезно иметь исследования ТШЦП о том, что сделано соответствующими диаспорами в других регионах мира, таких как Бахрейн, Гонконг, Латинская Америка, по содействию в защите прав мигрантов - не только по обеспечению доступа к социальным услугам, но и по сотрудничеству с правительствами в этой сфере. Многие участники отметили, что доступ к юридической помощи/услугам, обеспечиваемый некоторыми представителями диаспоры, носит непоследовательный характер, фонды для ее оказания ограничены, и многое в действительности зависит от того, где именно в РФ находятся мигранты. Изучение текущего состояния организаций диаспоры и предоставление некоторых рекомендаций о том, как усовершенствовать роль сети организаций диаспоры в РФ в обеспечении помощи соотечественникам, стало одной из тем, рекомендованной участниками для проведения по ней исследования.

В ходе дискуссии, участники отметили, что оказание юридической и социальной помощи жертвам торговли людьми, требует к себе особого внимания в Кыргызстане. Эти жертвы нуждаются в постоянной правовой, реабилитационной и психологической поддержке. Имеющиеся в Кыргызстане убежища не в состоянии обеспечить достаточную профессиональную помощь таким лицам.

В завершение обсуждения, экспертами было отмечено, что, вне зависимости от того, какие новые направления политики будут внедряться, нужно выразить соответствующую благодарность Правительству РФ. В настоящее время более одного миллиона трудовых мигрантов из Кыргызстана живет и работает в РФ, что позволяет им оказывать значительную помощь своим семьям в Кыргызстане. РФ предоставляет возможность для кыргызстанцев заработать себе на жизнь в то время, как Правительство КР не может обеспечить их работой и оказать им поддержку. Некоторые участники выразили недовольство тем, что Кыргызстан, как представляется многим, демонстрирует озабоченность проблемами своих мигрантов только во время выборов.

Рекомендации

Рекомендации, данные участниками в ходе однодневной дискуссии экспертного сообщества в Бишкеке, включают следующее:

Миграционная политика

- Продвигать прогрессивные подходы и передовой опыт, могущие оказать содействие в разработке новой, усовершенствованной миграционной политики в КР.
- Правительству КР в переговорах с РФ продвигать более эффективные стратегии управления миграцией.
- Содействовать открытию большего количества офисов консульских служб КР для непосредственной защиты наших граждан в РФ (с документированием нарушений, обсуждение которых может впоследствии иметь место в переговорах с Правительством РФ).
- Содействовать Правительству КР по наилучшему документированию злоупотреблений в РФ для дальнейшего сообщения о них Правительству РФ.
- Содействие развитию информационных центров по миграции в РФ при поддержке Правительства КР.
- Вовлекать правительства КР и РФ в обеспечение социальной защиты кыргызских мигрантов, работающих в РФ, с приоритетом в следующих областях:
 - ✓ Перевод пенсий
 - ✓ Защита базовой пенсии
 - ✓ Доступ к социальным услугам
 - ✓ Доступ к социальным услугам для пожилых трудовых мигрантов
 - ✓ Признание медицинских сертификатов, выданных в КР, органами РФ
 - ✓ Принятие двусторонних соглашений о социальной защите
 - ✓ Информирование мигрантов о существующих и доступных социальных услугах
 - ✓ Создание частных пенсионных фондов
- Содействовать Правительству РФ в принятии международных стандартов по защите прав мигрантов и лучшего опыта других стран в сфере социальной защиты.
- Содействовать принятию двойного гражданства в целях продвижения защиты основных прав мигрантов.
- Способствовать увеличению миграционной квоты, что позволит избежать дискриминации и случаев незаконности в области занятости.
- Изучить восприятия мигрантов/права мигрантов/проблемы в РФ для иллюстрации текущей ситуации и использования этих материалов в качестве

основы для дальнейшей разработки миграционной политики. Консолидировать совместные усилия для получения миграционных статистических данных путем проведения различных анализов. Провести обследования, документирующие свидетельства мигрантов о совершенных злоупотреблениях в их отношении и выявляющие их конкретные потребности по возвращению в КР. Провести обследование, действительно ли, и в какой степени, кыргызстанские мигранты готовы оплачивать социальные услуги, такие как образование и здравоохранение в РФ.

Диаспора и бизнес-сообщества

- Изучить определение, функции и цели кыргызской диаспоры в РФ. Изучить передовой опыт того, как кооперативы, профсоюзы и диаспоры эффективно действуют (вместе или по отдельности) в других регионах мира, таких как Бахрейн, Гонконг, Филиппины, Латинская Америка и др. по защите прав мигрантов.
- Изучить примеры работы профсоюзов учителей и женщин по созданию кооперативов мигрантов в Латинской Америке. Изучить работу кооперативов и профсоюзов в РФ. Изучить весь спектр работы профсоюзов мигрантов (действующих в РФ) и варианты стратегий таких профсоюзов по расширению деятельности за пределами Москвы и/или варианты их сотрудничества с другими группами в целях защиты интересов мигрантов в РФ.

Построение коалиции

- Повысить осведомленность общественности в КР и создать коалицию с помощью:
 - А. проведения исследования и информационных компаний в КР для поддержки развития сотрудничества между бизнесом, профсоюзами, защитниками прав трудовых мигрантов, неформальными объединениями, присоединения их к компании содействия разработке миграционной политики в КР.
 - Б. содействия построению эффективной коалиции мигрантов в КР, с целью выполнения вышеупомянутого.
 - В. продвижения государственно-частного партнерства в области подготовки мигрантов или их реинтеграции в КР. Что собой должны представлять такие программы?

Содействие международных организаций

- Выявить, какие международные организации и в каком объеме смогут поддержать следующее:

А. Анализ/обзор законодательства о трудовой миграции, разработка изменений и дополнений к действующему законодательству о внешней трудовой миграции с целью включения в него международных стандартов в этой сфере.

Б. Усиление информационных кампаний.

В. Совершенствование обучения ответственных лиц Правительства КР и мигрантов в области применения международных стандартов и доступной защиты.

Г. Упрочение сотрудничества в области обеспечения социальной защиты и правовой помощи (МОМ поддерживал деятельность по содействию в информировании потенциальных мигрантов в Кыргызстане, а также при въезде в РФ).

Д. Содействие ратификации конвенций МОТ о пенсионных правах, в частности, содержащих стандарты по переводу пенсий.

Потенциальные сферы исследования ТШЦП

В соответствии с рекомендациями, полученными в ходе дискуссии, с целью поддержки разработки миграционной политики Кыргызстана, ТШЦП определил несколько ключевых направлений для проведения исследования и анализа, по которым он может работать в текущем году с использованием имеющихся ресурсов:

1. Какие доступные модели и прогрессивный опыт других отправляющих стран Кыргызстан должен учесть при разработке своей миграционной политики? Политики каких отправляющих стран наилучшим образом зарекомендовали себя по защите прав мигрантов в принимающих странах? Исследования модельного опыта должны способствовать уточнению ряда ключевых вопросов, связанных с защитой трудовых мигрантов из Кыргызстана, в том числе:
 - А. Какие политики использовались отправляющими странами для организации противодействия злоупотреблениям фирм и работодателей?
 - Б. Какие политики или стратегии были разработаны отправляющими странами для улучшения подотчетности правоохранительных органов и/или уменьшения дискриминации и злоупотреблений в отношении мигрантов в принимающих странах?
 - В. Какие политики или опыт ведения переговоров и заключения соглашений между отправляющими и принимающими странами применимы для Кыргызстана при выработке подходов к диалогу с Россией и Казахстаном?
2. Какие внутренние реформы, включая реформы своих институциональных структур, должен провести Кыргызстан для принятия долгосрочных стратегий по улучшению защиты прав мигрантов? Исследования должны дать ответы на такие вопросы, как:
 - А. Какое распределение обязанностей между министерствами и ведомствами является наиболее подходящим, учитывая тот факт, что в настоящее время мандат и ответственность за решение вопросов миграции разделены между ведомствами ввиду отсутствия единой политики?
 - Б. Какие предупредительные меры следует принять Правительству КР по защите прав кыргызстанских мигрантов (обучение, информационные кампании перед отъездом в РФ и т.д.)
3. При наличии достаточных ресурсов, эксперты призвали ТШЦП провести дополнительные исследования по документированию прогрессивного опыта в оказании помощи мигрантам в России. Т.е., какие подходы оказались наиболее успешными в предоставлении правовой помощи и услуг мигрантам из Центральной Азии, работающим в России? Какова роль Правительства Кыргызской Республики в поддержке подобного опыта? Это исследование может включать оценку эффективности государственно-частного партнерства, такого, как например, профсоюзы и диаспора, защита мигрантов и правозащитные организации,

гуманитарные агентства, организации/клиники, оказывающие юридическую помощь, и неформальные ассоциации в России с целью оценить самый прогрессивный опыт, которым бы мог руководствоваться Кыргызстан при разработке политики. Исследования могли бы выявить следующее:

- А. Какие стратегии/методы оказались наиболее успешными?
- Б. Насколько эффективным оказался правовой подход в обеспечении защиты и услуг?
- В. Каковы основные проблемы, возможности и методы для более эффективного вовлечения диаспоры, прогрессивных бизнес-лидеров и фирм в кампании по прекращению нарушений трудового законодательства, дискриминации и ксенофобии в России, и является ли полезным модельный опыт других регионов/кампаний?
- Г. Каковы пути максимального расширения сотрудничества между заинтересованными группами диаспоры, сообществом по защите прав человека и прав мигрантов, НПО, бизнес-структурами и правительством для внесения прогрессивных изменений, в том числе, и за счет построения более успешных коалиций, использования опыта и деятельности НПО/компаний по защите, их данных, а также создания центра для обеспечения доступа к информации, экспертов, сетей?
- Д. Проявляют ли сотрудники правоохранительных органов гибкость в соблюдении прав мигрантов? При каких обстоятельствах?
- Е. Имеется ли разница в эффективности оказания помощи, в зависимости от того, сельская это или городская местность? Какие факторы влияют на это расхождение?

Приложение I.

Список участников исследовательского семинара “Защита прав трудовых мигрантов из Кыргызстана: определение ключевых вызовов миграции”

Международные организации

Нурбек Омуров	Менеджер программы по трудовой миграции, MOM	0312 612456 доп.112 0772 030504 nomurov@iom.int
Болот Ороков	Директор, Представительство МОТ в Кыргызстане	0312 690352 orokov@ilo.org
Корнелиус Граубнер	Старший Советник, Проект «Центральная Евразия» Фонд открытого общества	cgraubner@sorosny.org
Эмиль Конулькиулов	Координатор правовой программы, Фонд Сорос - Кыргызстан	0312 663475 emil@soros.kg
Расул Момуналиев	Нац. Координатор по вопросам социальной защиты, GIZ	0312 906742, 0772 570483 rasul.momunaliiev@giz.de
Альфия Мирасова	Национальный координатор программ ООН Женщины	312 314842 312 314847 alfia.mirasova@unwomen.org
Кристиан Штейнер	Helvetas, Директор представительства в КР	0312 214572 0555 591649 christian.steiner@helvetas.org
Эппу Микконен-Жаннере	Директор, Представительство HelpAge International в КР	0312 664636 доп.120 eppu@helpageinternational.org

НПО, эксперты, исследовательские учреждения

Жибек Койчукулова	Исп. директор, Международный фонд «Инициатива Розы Отунбаевой»	0555 697472 k_jibek@mail.ru
Анна Тынаева	Директор, ОФ «Сеть центров содействия трудовым мигрантам»	0312 299304 0555 900285 al-law@bk.ru
Зуура Мендикулова	Координатор программы/Менеджер проекта по миграции Центральная Азия в движении, Кыргызстан	0312 596513 0552 000563 zura.mendikulova@gmail.com
Азамат Айтбаев	Координатор по работе с диаспорами, Ассоциация «Замандаш»	0312 321636 0559 001397

Улугбек Азимов	Эксперт-аналитик, Независимая правозащитная группа	0772 500210 uazimov@gmail.com
Эмиль Насритдинов	Старший преподаватель, Департамент антропологии, АУЦА	0312 661119 доп. 299 emilzn@gmail.com
Кубанычбек Исабеков	Старший преподаватель, отделение конст. закон-ства, Инст-т права, КНУ	0551 553288 Isabekov_k@mail.ru
Мирбек Кукеев	Представитель Профсоюза мигрантов КР в Москве	0554 333643 mwakb@mail.ru
Александр Коак	Менеджер программы по миграции, Центр общественных технологий	0312 621410 aleko_70@mail.ru

Организаторы

Роджер Диллон	Исполнительный директор, ТШЦП, АУЦА	0773 015811 dillon_r@mail.auca.kg
Мишель Лейтон	Заместитель. директора ТШЦП, АУЦА	0770 575160 leighton_m@mail.auca.kg
Айнура Асамидинова	Координатор проекта по миграции, ТШЦП, АУЦА	0777 869186 asamidinova_a@mail.auca.kg
Адис Сыдыкбаев	Координатор проекта, ТШЦП, АУЦА	0555 960651 sydykbaev_a@mail.auca.kg
Айпери Субанова	Волонтер ТШЦП, АУЦА	subanova.a@gmail.com
Александр Копошилко	Переводчик, SVS Systems	
Юрий Гришняев	Звукотехник, SVS Systems	

Приложение II.

ПРОГРАММА

Исследовательского семинара
“Защита прав трудовых мигрантов из Кыргызстана:
определение ключевых вызовов миграции”

ТШЦП АУЦА

Дата: 13 сентября 2012г.

Время: 10:00 – 15:00

Место проведения: комната 315, АУЦА (главное здание)

Адрес: ул. Абдумомунова 205, Бишкек

Модератор: Роджер Диллон, Исполнительный директор, ТШЦП

10:00 – 10:15 – Регистрация участников

10:15 – 10:20 – Приветствие и ознакомление с проектом – *Роджер Диллон*

Сессия I. Защита прав человека, модератор – Мишель Лейтон, Заместитель директора, ТШЦП

10:20 – 10:45 – Презентация ключевых вопросов

- *Мишель Лейтон, Обзор вопросов в области защиты прав мигрантов*
- *Анна Тынаева, Директор Общественного Фонда «Сеть центров содействия трудовым мигрантам», Бишкек, (результаты проекта проведенного в России)*
- *Альфия Мирасова, Национальный Координатор программ, ООН-Женщины, Бишкек (проблемы трудовых мигрантов-женщин)*

10:45 – 11:45 Обсуждение

11:45 – 12:00 Выводы Сессии I (согласованность по приоритетным направлениям исследования)

Обед 12:00 – 13:00 – Обед будет предоставлен всем участникам в кафетерии АУЦА

Сессия II: Социальная защита, модератор - д-р Айнура Асамидинова, Менеджер программы по миграции и социальной защите, ТШЦП

13:00 – 13:15 Презентация ключевых вопросов

- *Д-р Айнура Асамидинова, Обзор вопросов в области социальной защиты/ доступ к базовым услугам*
- *Эппу Микконен-Жаннере, Региональный представитель в Центральной Азии, HelpAge International (пенсионная накопительная система)*

13:15 – 14:15 Обсуждение

14:15 – 14:30 Выводы Сессии I (согласованность по приоритетным направлениям исследования)

14:30 Заключение – *Роджер Диллон*