

ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ
И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



Мнения, выраженные в докладе, являются мнениями авторов и не обязательно отражают мнения Международной организации по миграции (МОМ). Используемые обозначения и изложение материала на протяжении всего доклада не подразумевают выражения какого бы то ни было мнения со стороны МОМ относительно правового статуса любой страны, территории, города или района или их властей, или относительно границ или рубежей.

В своей деятельности МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция должна приносить пользу мигрантам и обществу. Будучи межправительственной организацией, МОМ, совместно с партнерами по международному сообществу, осуществляет деятельность, направленную на решение оперативных задач в области миграции; содействие пониманию вопросов, связанных с миграцией; стимулирование социально-экономического развития через миграцию и защиту человеческого достоинства и благосостояния мигрантов.

Используемый в настоящем пособии термин ПДВР (Помощь в добровольном возвращении и реинтеграции), а также его основные аспекты и принципы подлежат дальнейшему пересмотру Международной организацией по миграции (МОМ). Таким образом, ссылки на термин ПДВР, его использование и цитирование должны быть предварительно согласованы с МОМ посредством соответствующего запроса на электронный адрес: iomalmaty@iom.int.

Учебное пособие разработано в рамках проекта МОМ «Азиатская региональная программа по миграции», финансируемого Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции Государственного департамента США (БНБМ США)

Учебное пособие «ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ» предназначено для государственных служащих, повышающих свою квалификацию в области демографии и использования демографических данных при разработке социально-экономической политики, а также для студентов и аспирантов социально-гуманитарного профиля.

Рекомендовано Научным советом РАН «Демографические и миграционные проблемы России» к использованию в учебно-методическом процессе (Протокол № 2 от 2 июня 2020 г.).

© 2020, все права защищены.

Никакая часть данного издания не может быть воспроизведена, сохранена в информационно-поисковых системах или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, с помощью фотокопирования, звукозаписи или любыми иными способами, без предварительного письменного разрешения издателя.

Международная организация по миграции (МОМ) /
Агентство ООН по миграции,
Субрегиональный координационный офис
по Центральной Азии в Республике Казахстан:

МОМ Нур-Султан
Ул. Мамбетова 14, здание ООН,
010000, Нур-Султан,
Тел.: +7 7172 696553
Email: iomastana@iom.int

МОМ Алматы
Ул. Байзакова 303, здание ООН,
050040, Алматы,
Тел.: +7 727 2582643
Email: iomalmaty@iom.int

Вебсайт: kazakhstan.iom.int

Настоящее издание выпущено без официального перевода отделом переводов

Фотография на обложке: Дулат Есназар
Дизайн и компьютерная верстка: AWATERA

ISBN 978-92-9068-849-5 (Print)

ISBN 978-92-9068-850-1 (PDF)

© 2020 International Organization for Migration (IOM)

Под общей редакцией чл.корр. РАН, д.э.н. С.В. Рязанцева (2020), Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии. Учебное пособие. Международная организация по миграции (МОМ) – Агентство ООН по миграции, Алматы.

Никакая часть данного издания не может быть воспроизведена, сохранена в информационнопоисковых системах или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, с помощью фотокопирования, звукозаписи или любыми иными способами, без предварительного письменного разрешения издателя.

PUB2020/063/R

ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ

ПОДХОДЫ

И РЕГИОНАЛЬНЫЕ

ОСОБЕННОСТИ

ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Вы держите в руках учебник «Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии», который написан авторским коллективом ученых из шести стран: Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Наш учебник посвящен возвратной миграции и людям — возвратным мигрантам, которые возвращаются домой после работы, учебы и жизни за рубежом. Эта тема была избрана для нашего учебника неслучайно. Масштабы трудовой миграции в Центральной Азии очень велики: от 2,7 до 4,2 млн. человек (от 10 % до 16 % экономически активного населения) работают за границей — в Российской Федерации, Казахстане, Турции, Республике Корея и многих других странах. Все больше людей в силу разных обстоятельств возвращаются на родину, привозя с собой знания, опыт, квалификацию, денежные средства. Возвратные мигранты вносят значительный вклад в развитие человеческого капитала и экономические ресурсы стран Центральной Азии. В книге приводятся примеры успешного использования потенциала возвратных мигрантов в странах Центральной Азии и других странах, а также проблемы, с которыми сталкиваются возвратные мигранты на родине.

Книга состоит из четырех разделов, комплексно освещающих проблему возвратной миграции. Их логика выстроена от теории к практике. В первом разделе «Возвратная миграция в современных условиях» рассматриваются теоретические аспекты возвратной миграции, классификация и определение, цели и задачи государств по реализации программ возвратной миграции. Во втором разделе «Правовые основы возвратной миграции» рассматривается возвратная миграция в международных и региональных правовых документах, правовые основы программ добровольного возвращения и реинтеграции (ПДВР), а также потенциал ПДВР в регионе. В третьем разделе «Предпосылки и особенности возвратной миграции в Центральной Азии» раскрыты особенности демографической и миграционной ситуации, причины и тенденции возвратной миграции в странах Центральной Азии. Также раскрыт экономический и социально-демографический вклад возвратной миграции, вопросы адаптации и реинтеграции возвратных мигрантов. Рассматривается роль диаспор и потенциал в них возвратной миграции для региона Центральной Азии. Наконец, раздел «Управление возвратной миграцией и развитие ПДВР в Центральной Азии» освещает миграционную политику и механизмы реализации возвратной миграции в стратегиях социально-экономического развития и стимулирования занятости в странах региона. Также освещается роль институтов гражданского общества в развитии возвратной миграции и программ ПДВР в странах Центральной Азии».

Учебник содержит контрольные вопросы и практические задания, которые можно использовать для самоподготовки слушателем (студентом) и организации учебного процесса преподавателем, а также ссылки на видеосюжеты, списки обязательной и дополнительной литературы. Материалы учебника были апробированы международным коллективом экспертов в ходе преподавания курса в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в г. Бишкек в апреле 2019 года.

Авторы учебника выражают особую признательность Субрегиональному координационному офису Международной организации по миграции (МОМ) в Республике Казахстан за инициирование и всестороннюю поддержку данного проекта.

Надеемся, что учебник сможет внести свой вклад в подготовку государственных служащих и студентов в области государственного управления и миграционной политики, а в конечном итоге будет способствовать успешному социально-экономическому развитию и формированию человеческого потенциала стран Центральной Азии.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Алаева Г.Т., кандидат юридических наук, Университет Туран (Алматы, Республика Казахстан)

Деловарова Л.Ф., PhD по специальности «Международные отношения», Казахский национальный университет имени аль-Фараби (Алматы, Республика Казахстан)

Диноршоев А.М., доктор юридических наук, профессор, Таджикский национальный университет (Душанбе, Республика Таджикистан)

Жампеисов Д.А., PhD по специальности «Юриспруденция», Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет (Семей, Республика Казахстан)

Жолонбаева А.Ж., кандидат экономических наук, Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызская Республика)

Кепбанов Ё.А., кандидат юридических наук (Ашхабад, Туркменистан)

Мутиева С.Ж., кандидат экономических наук, НИИ труда миграции и занятости населения Министерства труда миграции и занятости населения Республики Таджикистан (Душанбе, Республика Таджикистан)

Мухторов З.М., доктор филологических наук, Академия государственного управления при Президенте Республики Таджикистан (Душанбе, Республика Таджикистан)

Нурматов Т.А., кандидат юридических наук, доцент, Дипломатическая академия МИД Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызская Республика)

Рахимова М.А., кандидат юридических наук, доцент, Университет мировой экономики и дипломатии (Ташкент, Республика Узбекистан)

Рязанцев С.В., чл.-корр. РАН, доктор экономических наук, профессор, директор Института демографических исследований Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН, МГИМО МИД Российской Федерации (Москва, Российская Федерация)

Тиллабаев М.А., доктор юридических наук, доцент, Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека (Ташкент, Республика Узбекистан)

Худайназаров Г.Э., юридическая компания «Хукукчы хызматдаш» (Ашхабад, Туркменистан)



ГУЛЬНАЗ АЛАЕВА,
кандидат юридических наук, Университет «Туран»
(Алматы, Республика Казахстан)

Хочу выразить огромную благодарность МОМ и университету «Туран» за возможность принять участие в данном проекте. Считаю, что это учебное пособие, как первый научный труд по вопросам возвратной миграции, принесет большую пользу людям, которые оказались в трудной жизненной ситуации и нуждаются в помощи для возвращения на родину. Книга впервые освещает роль и значение государственных структур в управлении миграцией в центральноазиатском регионе, впервые описывает международные программы по добровольному возвращению мигрантов в рамках регионального развития.

Работая над книгой, я приобрела новых друзей, освоила новые знания и профессиональные компетенции, а главное — на примере нашего сотрудничества поняла, что всегда можно найти общий язык и вместе решить любые проблемы, если есть огромное желание сделать посильный вклад в новое, позитивное, нужное начинание на благо человечества.



ЛЕЙЛА ДЕЛОВАРОВА,
PhD по специальности «Международные отношения»,
Казахский национальный университет имени Аль-Фараби
(Алматы, Республика Казахстан)

Миграция прежде всего должна ассоциироваться с развитием, а возвратная миграция — это возможность для развития и сотрудничества всех задействованных сторон. Для региона Центральной Азии это особенно релевантно. Очень надеюсь, что данный учебник станет надежным подтверждением этой мысли, успешным руководством для представителей академических кругов, государственных служащих всех стран региона, а также будет интересен широкому кругу читателей!



АЗИЗ ДИНОРШОЕВ,
доктор юридических наук, профессор,
Таджикский национальный университет
(Душанбе, Республика Таджикистан)



ДУМАН ЖАМПЕИСОВ,
PhD по специальности «Юриспруденция»,
Казахский гуманитарно-юридический инновационный
университет (Семей, Республика Казахстан)



АЖАР ЖОЛОНБАЕВА,
кандидат экономических наук,
Академия государственного управления при Президенте
Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызская Республика)

Слышали ли вы когда-либо такой термин, как «возвратная миграция»? Возвратная миграция — новый тренд в Центральной Азии, еще мало изученный, недостаточно представленный исследователями. Возвратные мигранты — довольно уязвимая группа, они сталкиваются с социально-экономическими вызовами современного мира, и для адекватных решений им необходима поддержка общества и государства. Данное пособие — одно из первых по тематике возвратной миграции и, что немаловажно, дает картину не по отдельно взятой стране, а по региону в целом.



ЁЛБАРС КЕПБАНОВ,
кандидат юридических наук
(Ашхабад, Туркменистан)



ЗАЙНИДИН МУХТОРОВ,
доктор филологических наук,
Академия государственного управления при Президенте
Республики Таджикистан (Душанбе, Республика Таджикистан)



САОДАТ МУТИЕВА,
кандидат экономических наук, НИИ труда миграции и занятости
населения Министерства труда миграции и занятости населения
Республики Таджикистан (Душанбе, Республика Таджикистан)

Миграция — одно из основных явлений на мировом рынке труда. Республика Таджикистан активно участвует в глобальном миграционном процессе. Данное пособие станет надежным помощником самим мигрантам, госслужащим и другим участникам этого процесса. Люди уезжают из страны, возвращаются в нее и должны знать, что мы ждем их дома и всегда готовы прийти на помощь. В подготовке данного пособия участвовали великолепные специалисты из стран Центральной Азии и Российской Федерации. И я благодарна судьбе, что она свела меня с ними, дала возможность узнать их и сотрудничать. Мира, счастья и благополучия всем нам.



ТЕМИРБЕК НУРМАТОВ,
кандидат юридических наук, доцент,
Дипломатическая академия МИД Кыргызской Республики
(Бишкек, Кыргызская Республика)



МУАТТАРА РАХИМОВА,
кандидат юридических наук, доцент,
Университет мировой экономики и дипломатии
(Ташкент, Республика Узбекистан)

Пусть наш коллективный труд послужит хорошему делу – качественному изменению жизни трудовых мигрантов. Пусть везде и всегда они чувствуют и ощущают заботу и теплоту, которые может дать только родина!



СЕРГЕЙ РЯЗАНЦЕВ,
чл.-корр. РАН, доктор экономических наук, профессор, директор
Института демографических исследований Федерального
научно-исследовательского социологического центра РАН, МГИМО
МИД Российской Федерации (Москва, Российская Федерация)

Книга о возвратной миграции в Центральную Азию, прежде всего, рассказывает о людях, которые вернулись домой... Домой всегда возвращаешься с воспоминаниями, новыми ощущениями, желанием увидеть родных и близких людей. У всех нас есть дом, и мы хотим возвращаться туда. Туда, где нас всегда ждут...



МИРЗАТИЛЛО ТИЛЛАБАЕВ,
доктор юридических наук, доцент,
Национальный центр Республики Узбекистан
по правам человека (Ташкент, Республика Узбекистан)



ГАДАМ ХУДАЙНАЗАРОВ,
юридическая компания «Хукукчы хызматдаш»
(Ашхабад, Туркменистан)

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГПК	Гражданский процессуальный кодекс
ГСМ	Государственная служба миграции
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕврАзЭС	Евразийское экономическое сообщество
ЕС	Европейский Союз
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях
КР	Кыргызская Республика
МИД	Министерство иностранных дел
МВД	Министерство внутренних дел
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
НКО	Некоммерческая организация
НПД	Национальный план действий
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация безопасности и сотрудничества в Европе
ОВД	Отдел внутренних дел
ОДКБ	Организация договора о коллективной безопасности
ОМС	Обязательное медицинское страхование
ООН	Организация Объединенных Наций
ПДВР	Помощь в добровольном возвращении и реинтеграции

РВП	Разрешение на временное проживание
РК	Республика Казахстан
РТ	Республика Таджикистан
РУз	Республика Узбекистан
РАН	Российская Академия наук
РСФСР	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество независимых государств
СПДТ	Страновая программа по достойному труду
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
УВКБ ООН	Управление Верховного Комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ФЗ	Федеральный закон
ФМС	Федеральная миграционная служба
ФСБ	Федеральная служба безопасности
ЦА	Центральная Азия
ЦБ	Центральный банк
ЦУР	Цели устойчивого развития
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ I. ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	16
1.1. Терминология и классификация миграции. Факторы и причины миграции	17
1.2. Определение, виды и тенденции возвратной миграции	28
1.3. Цели и подходы государств по реализации программ возвратной миграции	39
РАЗДЕЛ II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОЗВРАТНОЙ МИГРАЦИИ	52
2.1. Возвратная миграции в международных и региональных правовых документах	53
2.2. Правовые основы ПДВР	65
2.3. Возвратная миграция в национальном законодательстве стран Центральной Азии	78
РАЗДЕЛ III. ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСОБЕННОСТИ ВОЗВРАТНОЙ МИГРАЦИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	96
3.1. Демографическое развитие и миграционная ситуация в странах Центральной Азии	97
3.2. Причины и тенденции возвратной миграции в странах Центральной Азии	112
3.3. Экономический и социально-демографический вклад и потенциал возвратной миграции в региональное развитие стран Центральной Азии	125
3.4. Проблемы адаптации и реинтеграции возвратных мигрантов в странах Центральной Азии	141
3.5. Диаспоры как ресурс и потенциал возвратной миграции стран Центральной Азии	156
РАЗДЕЛ IV. ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ, ВЫЗОВЫ И СТРАТЕГИИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	180
4.1. Стратегии социально-экономического развития и миграционная политика стран Центральной Азии: роль возвратной миграции	181
4.2. Миграционная политика и национальные механизмы реализации возвратной миграции, включая ПДВР, в странах Центральной Азии	203
ПРИЛОЖЕНИЯ	217
Приложение 1. Международная нормативно-правовая база по миграции	218
Приложение 2. Нормативно-правовая база Республики Казахстан по миграции	220
Приложение 3. Нормативно-правовая база Кыргызской Республики по миграции	222
Приложение 4. Нормативно-правовая база Республики Таджикистан по миграции	225
Приложение 5. Нормативно-правовая база Туркменистана по миграции	226
Приложение 6. Нормативно-правовая база Республики Узбекистан по миграции	227
Приложение 7. Нормативно-правовая база Российской Федерации по миграции	231

ВВЕДЕНИЕ

Учебное пособие «Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии» создано Субрегиональным координационным офисом Международной организации по миграции (МОМ)/Агентства ООН по миграции в Центральной Азии (Алматы) в 2019 году совместно с ведущими преподавателями вузов стран Центральной Азии: Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

Цель данного пособия – формирование знаний и навыков по основам международного миграционного права, правовым аспектам управления миграционными процессами, в частности, различными формами трудовой, этнической и возвратной миграции, включая добровольное возвращение и реинтеграцию.

Целевая аудитория этого специализированного учебного пособия – государственные и муниципальные служащие стран ЦА, занятые в сфере реализации миграционных политик своих стран, правового регулирования миграционных процессов как на международном, так и на региональном и национальном уровнях, а также другие лица, работающие в сфере миграции.

Актуальность освоения пособия обусловлена активизацией глобальных миграционных процессов, ростом политических конфликтов, связанных с миграционными вопросами, выработкой решений по снятию напряженности в отношении мигрантов с неурегулированным статусом благодаря применению правовых механизмов возвратной миграции, а также необходимостью усиления сотрудничества между государствами в целях эффективного управления миграционными процессами, в том числе и в рамках Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

Подобные учебные программы и курсы будут полезны для сотрудников государственных и муниципальных органов. Они помогут закрепить имеющиеся и дадут новые знания и навыки в вопросах миграции; позволят ознакомиться с историей и современными тенденциями развития международного миграционного права, механизмами и гарантиями защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, различными национальными подходами в регулировании миграционных процессов, программами и мерами по их реализации, направленными на защиту и оказание помощи уязвимым категориям мигрантов, их реинтеграцию.

Курс «Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии» обращается к прогрессивным практикам стран по имплементации международных стандартов в сфере регулирования миграционных процессов. Поэтому его практическая направленность позволит государственным и муниципальным служащим применять полученные знания в своей работе. Курс также рассчитан на его преподавание государственным и муниципальным служащим – практикам в сфере реализации миграционных политик стран ЦА, не обязательно имеющим юридическое образование.

Задачи пособия:

- развить знания, умения и навыки государственных и муниципальных служащих, работающих в сфере миграции и развития, по защите прав, свобод и законных интересов мигрантов;

- ознакомить слушателей с основными положениями международного миграционного права, правовыми аспектами трудовой, этнической и возвратной миграции, а также соответствующим миграционным законодательством стран ЦА;
- научить слушателей курса определять необходимые международные стандарты в сфере добровольной возвратной миграции и реинтеграции;
- обучить слушателей курса применять в своей работе подход, основанный на соблюдении прав, свобод и законных интересов трудящихся мигрантов;
- изучить главенствующую роль государства в управлении миграцией и вклад гражданского общества в этот процесс.

2. Знания, умения и навыки, полученные к концу изучения курса (результаты)

Курс обеспечит базовое знание международного миграционного права, правовых основ управления миграцией, подходов в реализации программ по оказанию помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР). Слушатели курса приобретут навыки сбора необходимой информации в области миграции и ПДВР, составления стратегических и аналитических документов по ПДВР в соответствующих сферах своей профессиональной деятельности.

Слушатели курса получают четкое представление об основных международных, региональных и национальных правовых документах, применяемых в области управления миграцией, включая возвратную миграцию и, особенно, добровольную возвратную миграцию. Это поможет им в последующей профессиональной деятельности государственных или муниципальных служащих.

Изучив курс, читатели:

Узнают:

- основные исторические этапы международно-правового регулирования миграционных процессов;
- о главенствующей роли государств и межгосударственном сотрудничестве в управлении миграционными процессами с учетом их многоуровневой структуры и многомерного характера;
- что такое международное миграционное право и его источники на глобальном, региональном и национальном уровнях;
- об особенностях добровольного возвращения и реинтеграции.

Научатся:

- пользоваться соответствующими международными, региональными и национальными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы миграции, в том числе возвратной;

- разрабатывать программные и аналитические документы в области миграции и применять полученные знания при решении практических вопросов, связанных с защитой прав мигрантов, включая трудящихся-мигрантов;
- применять международные правовые стандарты в процессах добровольного возвращения и реинтеграции.

Овладеют:

- терминологией международного миграционного права, добровольного возвращения и реинтеграции;
- информацией об особенностях и социально-экономических последствиях возвратной миграции.

3. Базовые знания, которыми должен обладать читатель для прохождения курса (пререквизиты)

Курс рассчитан на специалистов с практическим опытом работы в сфере реализации миграционных политик в странах ЦА, а также на людей, желающих изучить основы международного миграционного права и регулирования миграционных процессов, в том числе трудовой, этнической и возвратной миграции в регионе ЦА.

4. Краткое содержание учебного пособия

В рамках учебного пособия читатели ознакомятся с историей и современными тенденциями развития международного миграционного права; международными, региональными и межрегиональными правовыми инструментами, регулирующими процессы миграции; концепцией, значением и преимуществами добровольного возвращения; ключевой терминологией; опытом зарубежных стран и стран Центральной Азии по правовому регулированию миграционных вопросов, ролью государств и содействием гражданского общества в управлении миграцией. Учебное пособие включает 4 раздела:

Раздел I. Возвратная миграция в современных условиях

В первом разделе приводятся основная терминология и классификация миграции, а также факторы и причины миграции. Авторами учебника даны основные определения, описаны виды и тенденции возвратной миграции, включая исторические особенности формирования потенциала возвратной миграции в некоторых странах мира. Раздел также посвящен целям и подходам государств по реализации программ возвратной миграции.

Раздел II. Правовые основы возвратной миграции

Второй раздел презентует роль и место миграции, в том числе возвратной, в международном миграционном праве. Описываются межгосударственное, региональное и международное сотрудничество в сфере регулирования процессов возвратной миграции и региональные договоры и механизмы, затрагивающие вопросы миграции, противодействия торговле людьми, таких организаций и площадок, как СНГ, ШОС, ЕАЭС, ОДКБ и Алматинский

процесс. Данный раздел также рассказывает о правовых основах Программы добровольной возвратной миграции ее международных и региональных аспектах, принципах, этапах и опыте зарубежных стран в реализации. Возвратная миграция изучается в национальном законодательстве стран Центральной Азии и определяются предпосылки и потенциал развития ПДВР в регионе.

Раздел III. Предпосылки и особенности возвратной миграции в Центральной Азии

В третьем разделе авторы учебника описывают демографическое развитие и миграционную ситуацию в странах Центральной Азии в 2010-2018 гг., причины и тенденции возвратной миграции в регионе, экономический и социально-демографический вклад и потенциал возвратной миграции в региональное развитие, а также проблемы адаптации и реинтеграции возвратных мигрантов в странах Центральной Азии. В связи с актуальностью тематики для региона авторами изучаются диаспоры как ресурс и потенциал возвратной миграции стран Центральной Азии. Диаспора как результат определенных миграционных процессов способствует успешной реализации механизмов возвратной миграции, связывая мигрантов и их родину, а также страну-донора мигрантов и принимающую страну.

Раздел IV. Управление возвратной миграцией и развитие ПДВР в Центральной Азии

Заключительный раздел учебного пособия описывает национальные стратегии социально-экономического развития стран ЦА и место в них миграции как ресурса развития. Также авторами приведены подходы государств ЦА к регулированию миграции, в том числе возвратной миграции. Заключение посвящено роли институтов гражданского общества в развитии возвратной миграции, в том числе ПДВР, в странах Центральной Азии.

РАЗДЕЛ I.

**ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ
В СОВРЕМЕННЫХ
УСЛОВИЯХ**

1.1. Терминология и классификация миграции. Факторы и причины миграции.

Содержание. Понятие «миграция» и «мигрант». Подходы ООН и МОМ. Классификация миграции. Международная и внутригосударственная миграция. Эмиграция и иммиграция. Постоянная и временная миграция. Долгосрочная и краткосрочная миграция. Циклическая или циркуляционная миграция. Стихийная и организованная миграция. Добровольная, вынужденная и принудительная миграция. Регулируемая и нерегулируемая миграция. Документированная и недокументированная миграция. Цели миграции: экономические, социальные, политические, экологические. Факторы миграции. Причины миграции. Выталкивающие и притягивающие причины миграции.

Термин «миграция» происходит от латинских слов *migratio* и *migro* («перехожу» и «переселяюсь»). Несмотря на повсеместное использование данного термина, единого его толкования нет.

МОМ определяет миграцию как «перемещение лиц из места их обычного проживания либо через международную границу, либо в пределах государства».¹

На международном уровне не существует общепринятого определения понятия «мигрант». МОМ разработала для собственных целей следующее определение: «Мигрант — общий термин, не определяемый международным правом, отражающий общее непрофессиональное понимание лица, которое покидает свое обычное место жительства, будь то в пределах страны или через международную границу, временно или постоянно, и по различным причинам». Этот термин подразумевает ряд четко определенных юридически категорий людей, таких как трудящиеся-мигранты; лица, чьи конкретные виды передвижения определены законом, такие как незаконно ввезенные мигранты; а также тех, чей статус или средства передвижения конкретно не определены в международном праве, например иностранные студенты.²

Для определения термина «мигрант» обычно используются два подхода:

- *инклюзивистский подход*, которого придерживается МОМ, рассматривая термин «мигрант» как общий термин, охватывающий все формы передвижения;
- *резидуалистский подход* исключает из термина «мигрант» тех, кто бежит от войн или преследований (т.е. беженцев и другие категории вынужденных мигрантов).

В целях сбора данных о миграции Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам определяет *международного мигранта* как «любое лицо, которое меняет свою страну обычного проживания». Определение ООН исключает миграцию, обусловленную «отдыхом,

¹ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

² Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

посещением друзей и родственников, бизнесом, медицинским лечением и религиозным паломничеством».³

В зависимости от основания для классификации можно выделить несколько видов миграции.

Первый критерий: с учетом конкретных пересекаемых границ различают внешнюю (международную, межгосударственную) и внутреннюю (внутригосударственную) миграцию населения.

МОМ определяет международную миграцию как перемещение лиц из места их обычного проживания и через международную границу в страну, гражданами которой они не являются.⁴ Международная миграция может влиять на численность населения как стран-доноров, так и принимающих стран.

Отъезд из страны называют *эмиграцией*, а участвующих в нем людей – *эмигрантами*. Приезд в страну можно назвать *иммиграцией*, а участвующих в нем людей – *иммигрантами*.

Определения, которые используют ООН и МОМ:

Эмиграция, с точки зрения страны отправления, – это акт переезда лица из страны своего гражданства или обычного места жительства в другую страну, с той целью, чтобы страна назначения фактически стала его или ее новой страной обычного места жительства.⁵

Эмигрант, с точки зрения страны отправления, – лицо, которое перемещается из своей страны гражданства или обычного места жительства в другую страну, с той целью, чтобы страна назначения фактически стала его или ее новой страной обычного места жительства.⁶

Иммиграция, с точки зрения страны прибытия, – это акт переезда лица в страну, отличную от страны гражданства или обычного проживания, с той целью, чтобы страна назначения фактически стала его или ее новой страной обычного проживания.⁷

Иммигрант, с точки зрения страны прибытия, – лицо, которое въезжает в страну, отличную от страны его гражданства или обычного места жительства, с той целью, чтобы страна назначения фактически стала его или ее новой страной обычного места жительства.⁸

Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам определяет *поток международных мигрантов* как число международных мигрантов, прибывающих в страну (иммигрантов) или число международных мигрантов, выезжающих из страны (эмигрантов),

³ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 130-131. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

⁴ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) (www.iom.int/key-migration-terms#Migration).

⁵ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 62. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

⁶ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 61. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

⁷ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 101. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

⁸ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 101. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

в течение конкретного периода.⁹ Также есть понятие «*контингент (накопленная численность) международных мигрантов*» – общее число международных мигрантов в стране, в определенный момент времени, которые когда-либо меняли свою страну обычного проживания (понятие используется в статистических целях)¹⁰.

МОМ так определяет *внутреннюю миграцию* – это перемещение людей в пределах государства, предполагающее установление нового временного или постоянного места жительства.¹¹ Во внутригосударственной миграции выделяют *внутрирегиональные (внутрирайонные) миграции*, которые осуществляются в границах определенной административно-территориальной единицы (района, области, республики, округа и пр.) и *межрегиональные (межрайонные) миграции*. Данные перемещения не влияют на общую численность населения страны, но изменяют размещение населения внутри страны.

Второй критерий – в зависимости от времени нахождения мигранта в месте жительства или пребывания, регулярности и периодичности осуществления миграции. Можно выделить постоянную (безвозвратную) и временную миграцию (в том числе долгосрочную и краткосрочную).

Постоянная (безвозвратная) миграция связана со сменой постоянного места жительства. Классическим примером такой миграции считался переезд из сельской местности в город или выезд на постоянное место жительства за границу (безвозвратная эмиграция). Но в современных условиях население перемещается достаточно активно и часто и «постоянное место жительства» становится все более размытым и нечетким понятием. Например, многие люди имеют квартиру в городе и загородный дом, проводят в них примерно равное и достаточно продолжительное время. Поэтому точно сказать, что является их постоянным местом жительства, – сложно. Некоторые живут даже на две страны.

Термин «*постоянное место жительства*» МОМ определяет как «право, предоставленное властями государства назначения иностранцу, проживать в нем на постоянной (неограниченной или бессрочной) основе. При этом условия проживания для постоянных жителей варьируются от одного государства к другому».¹² Соответственно «*постоянный житель* – негражданин с правом постоянного проживания в государстве назначения».¹³

Временная миграция делится на *долгосрочную и краткосрочную*.

Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам дает такое определение понятию: «*долгосрочный мигрант* – лицо, которое переезжает в страну, отличную от страны его обычного проживания, на срок не менее одного года, с той целью, чтобы страна назначения фактически стала его новой страной обычного проживания. С точки зрения страны

⁹ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

¹⁰ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

¹¹ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

¹² Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

¹³ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) IOM. 2019. P. 153-154. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

отправления это лицо будет долгосрочным эмигрантом, а с точки зрения страны прибытия – долгосрочным иммигрантом». Определение долгосрочного мигранта, используемое ООН для статистических целей, касается только международных мигрантов.¹⁴

Краткосрочный мигрант. Лицо, которое находится вдали от страны в течение периода от трех до двенадцати месяцев, считается краткосрочным мигрантом. В соответствии с пониманием ООН из определения «краткосрочный мигрант» исключаются лица, которые осуществляют перемещение в эту страну в целях отдыха, посещения друзей и родственников, бизнеса, медицинского обслуживания или религиозного паломничества.¹⁵

В международной конвенции «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» (принята 18 декабря 1990 г., вступила в силу 1 июля 2003 г.) используется понятие «циклическая или циркуляционная миграция». Это форма миграции, при которой люди постоянно перемещаются туда и обратно между двумя или более странами.

Термин «циклическая миграция» применяется в нескольких контекстах. Он используется для описания спонтанной миграции (например, в приграничных регионах, в рамках региональных интеграционных процессов, например в Европейский Союз, или между двумя или более странами, в которых лицо имеет законное право проживать более чем в одной стране). Такая миграция поощряется государствами и участниками процесса развития посредством специально разработанных программ и схем, помогающих мигрантам мигрировать за границу, как правило, временно, с целью трудоустройства и затем вернуться в страну происхождения. Вместе с тем при разработке программ циклической миграции следует проявлять особую осторожность, поскольку эта форма миграции не всегда может быть оптимальным решением для секторов рынка труда с долгосрочным структурным дефицитом, где более постоянные формы въезда и долгосрочной интеграции могут лучше соответствовать потребностям как работодателей, так и трудящихся-мигрантов. Циклическая миграция может также использоваться в качестве стратегии преодоления последствий изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды. Таким образом, схемы циклической миграции могут стать эффективным способом для пополнения местных бюджетов и повышения устойчивости общин, затронутых изменением климата.¹⁶

Среди краткосрочных видов миграции можно выделить:

Эпизодические миграции включают деловые, рекреационные или иные поездки (командировки, отпуск и пр.), которые совершаются нерегулярно по времени и по разным направлениям.

Маятниковые миграции связаны с регулярными поездками к месту работы или учебы за пределы своего населенного пункта. Их количество также растет в современных условиях, в том числе по причине развития транспортной инфраструктуры.

¹⁴ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) IOM. 2019. P. 123. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁵ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 61. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁶ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 27-28. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

Для *сезонных миграций* характерно перемещение населения в определенные периоды года. Например, летние поездки на сельскохозяйственные работы либо на отдых в курортные районы. ООН использует понятие «*сезонный трудящийся-мигрант*» – это мигрант, работа или миграция которого по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года.¹⁷

Иногда временные формы миграции связаны с пересечением границ государств. В таком случае используется термин *временная приграничная миграция* – ежедневные или сезонные поездки на работу в другую страну, и определения «*приграничные сезонные рабочие*», «*рабочие-фронтальеры*». ООН использует понятие «*приграничный трудящийся-мигрант*» – это человек, сохраняющий свое обычное местожительство в соседнем государстве, в которое он или она обычно возвращается каждый день или хотя бы раз в неделю.¹⁸

Третий критерий – участие государства в формировании потоков мигрантов и организации процесса переселения и переезда. В этом случае выделяют *самостоятельную миграцию* (неорганизованную, стихийную), которая осуществляется средствами и силами самих мигрантов, и *организованную миграцию* (государственные программы переселения, оргнаборы, призывы и т. д.), осуществляемую полностью или частично за счет средств государственных органов или каких-либо организаций (международных, национальных, этнокультурных, экономических и пр.). Организованные формы переселения, как правило, более затратны для государства в краткосрочной перспективе, но в долгосрочной перспективе они окупают себя, поскольку люди перемещаются организовано на заранее подготовленные места, быстрее интегрируются в принимающее общество.

Четвертый критерий основан на *добровольности переезда или переселения*. Можно выделить *добровольную миграцию*, когда перемещения происходят по желанию мигрантов, и *вынужденную миграцию*, представляющую собой миграционное движение с различными факторами, но включающее принуждение.¹⁹

Согласно подходу ООН:

- «*вынужденные перемещения* – движения лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, ситуаций, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека или стихийных или антропогенных бедствий»;²⁰
- «*внутренние перемещения* – движения лиц или группы лиц, которые были вынуждены бежать или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате

¹⁷ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 79. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁸ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 190. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁹ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. p.75. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

²⁰ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

или во избежание последствий вооруженных конфликтов, ситуаций всеобщего насилия, нарушений прав человека или стихийных или антропогенных бедствий, и которые не пересекли международно признанную государственную границу».²¹

Еще одна категория, которую необходимо отметить, – беженцы:

- «беженцы по Конвенции 1951 года – лица, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут или, вследствие таких опасений, не желают пользоваться защитой этой страны; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или, вследствие таких опасений, не желают вернуться в нее».²²

Пятый критерий основан на принципе законности пересечения границы и пребывания мигранта в стране.

В терминологии МОМ используются понятия:

- «регулярная миграция – миграция, которая происходит в соответствии с законодательством страны происхождения, транзита и назначения»;²³
- согласно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: «регулярный мигрант – в обычной ситуации лицо, которое перемещается или пересекло международную границу и имеет право въезжать или оставаться в государстве в соответствии с законодательством этого государства и международными соглашениями, участником которых является это государство»;²⁴
- «нерегулярная миграция – перемещение лиц, происходящее вне законов, правил или международных соглашений, регулирующих въезд в государство происхождения, транзита или назначения или выезд из него»;²⁵
- согласно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей: «Мигрант с нерегулированным статусом – лицо, которое перемещается или пересекло международную границу и не имеет права въезжать или оставаться в государстве в соответствии с законодательством этого государства и международными соглашениями, участником которых это государство является. Важно отметить, что даже в нерегулированной ситуации мигранты по-прежнему имеют право на уважение, защиту и осуществление своих прав человека. Кроме того, беженцам должен быть предоставлен

²¹ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

²² Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

²³ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

²⁴ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 132. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

²⁵ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

доступ к международной защите, и они не должны быть наказаны за несанкционированный въезд или пребывание, если они выехали из места, где им угрожала опасность».²⁶

Недокументированный мигрант – не-гражданин, въезжающий в страну или находящийся в ней без соответствующих документов. Мигранты могут оказаться незарегистрированными по двум причинам. Во-первых, у них есть документы, удостоверяющие личность, но нет документов, подтверждающих их право на въезд и пребывание в стране, или такие документы являются поддельными или более недействительными. Во-вторых, они не имеют никаких документов, удостоверяющих их личность, а также никаких других доказательств их права на въезд и пребывание в стране. Недокументированные мигранты, у которых отсутствуют какие-либо документы, удостоверяющие личность, обычно испытывают больше трудностей в доступе к услугам, в получении разрешений на проживание или работу или в возвращении в свою страну происхождения. Недокументированные мигранты могут даже в долгосрочной перспективе подвергнуться риску потери гражданства, если не смогут получить какое-либо доказательство своего гражданства.²⁷

Шестой критерий – цели миграции, которые могут быть *экономическими* (работа, коммерческая деятельность), *социальными* (учеба, брак, воссоединение семьи), *политическими* (убежище), *экологическими* (смена климатических условий, экологической обстановки).

Наиболее распространенной формой экономической миграции сегодня является *трудовая миграция*. Согласно подходу МОМ: «Трудовая миграция – перемещение лиц из одного государства в другое или в пределах своей страны проживания с целью трудоустройства».²⁸ В соответствии с определением мигранта трудовая миграция определяется как охватывающая мигрантов, и перемещающихся внутри страны, и через международные границы. Этот выбор также оправдан значительным числом лиц, перемещающихся в пределах одной и той же страны в поисках работы, которые иногда сталкиваются с теми же барьерами или проблемами, что и международные мигранты, такими как дискриминация и трудности в интеграции. И хотя такие проблемы чаще являются более серьезными для мигрантов, перемещающихся через границы, они присущи и для внутренних мигрантов.²⁹

Согласно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (принята 18 декабря 1990 г., вступила в силу 1 июля 2003 г.): «Трудящийся-мигрант – лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является. Конвенция прямо предусматривает защиту трудящихся-мигрантов и членов их семей не только тогда, когда мигранты работают в стране назначения, но «в течение всего процесса миграции

²⁶ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 131-132. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

²⁷ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM) 2019. P. 219-220. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

²⁸ Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms) [Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

²⁹ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 121. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

трудящихся-мигрантов и членов их семей, который включает подготовку к миграции, выезд, транзит и весь период пребывания и оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму, а также возвращения в государство происхождения или государство обычного проживания». Трудящиеся-мигранты также в документах иногда упоминаются как «иностранные рабочие или (временные) контрактные рабочие».³⁰

Экологический мигрант (экологическая миграция) – лицо или группа лиц, которые, главным образом по причинам внезапных или прогрессирующих изменений в окружающей среде, отрицательно влияющих на их жизнь или условия жизни, вынуждены покинуть места обычного проживания, или предпочитают делать это временно или постоянно, и которые перемещаются в пределах или за пределами своей страны происхождения или обычного проживания.³¹

Пока нет никакого международного соглашения о термине, который должен использоваться для описания лиц или групп лиц, которые перемещаются по причинам, связанным с окружающей средой.³²

Причины современной миграции разнообразны и сложны. Но можно выделить перво-степенные – экономические и социальные, которые настолько взаимосвязаны, что порой их трудно разделить, и зачастую имеет смысл говорить о социально-экономических причинах.

Фактор миграции – фактор в переводе с латыни «делающий», «производящий». Понятие «фактор» используется для обозначения движущей силы какого-либо процесса, явления.

Основными факторами современной миграции являются:

- *экономические* – уровень зарплаты, наличие работы;
- *социальные* – состояние здоровья, жизненные силы, семейные отношения, дети;
- *этно-религиозные* – этническая идентичность, вероисповедание;
- *природные* – погода и климат, экологическая обстановка;
- *административные факторы* – миграционная политика, контроль над миграцией.

Факторы – это детерминанты уровня или развития какого-либо явления. Например, климатические условия являются фактором миграции и смертности населения, но не являются таковыми для рождаемости и разводимости. Несмотря на свою разнонаправленность, как правило, несколько факторов могут обуславливать миграцию населения, в том числе возвращение к прежним местам проживания.

В отличие от факторов *причина миграции* – это то, что обуславливает следствие или действие, то есть миграцию. Под причиной понимается явление, действие которого вызывает,

³⁰ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 134-135. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

³¹ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 63. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

³² Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. MOM (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 62. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

определяет, изменяет, производит или влечет за собой другое явление. Причина предшествует действию, то есть акту миграции.³³

Причины миграции могут быть как «выталкивающими», так и «притягивающими». «Выталкивающие» причины действуют в странах-донорах:

- экономические причины – потеря и невозможность найти работу, низкий уровень зарплаты;
- социальные причины – отсутствие жизненных перспектив, невозможность получения образования, ухудшение криминогенной обстановки, чувство отсутствия безопасности;
- этно-религиозные причины – дискриминация по этническому, расовому или религиозному признаку, межэтнические конфликты, «этнические чистки»;
- административно-политические причины – преследования за политические взгляды, депортация.
- природные причины – природные бедствия, ухудшение экологической ситуации и климатических условий;

«Притягивающие» причины работают в принимающих странах:

- экономические причины – возможность найти работу, высокий уровень зарплаты, доступ к развитой инфраструктуре;
- социальные причины – возможность обучения, наличие семьи и родственников;
- этно-религиозные причины – свобода вероисповедания, политика этнического и религиозного разнообразия;
- административно-политические причины – программы привлечения мигрантов;
- природные причины – комфортный климат, благоприятная экологическая обстановка.

Множество индивидуальных актов миграции в совокупности дает объективную характеристику социально-экономической и политической системе. Неслучайно миграцию еще называют «способом голосования людей ногами».

³³ Демографический понятийный словарь/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП. 2003. С. 157 [Режим доступа: www.socioprognoz.ru/files/File/2012/Demograf%20ponyatini%20slovar.pdf].

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение понятиям: миграция, мигрант, международный мигрант, внутренний мигрант, эмиграция, эмигрант, иммиграция, иммигрант.
2. В чем отличия постоянной и временной миграции? Долгосрочной и краткосрочной миграции? Приведите примеры.
3. Чем фактор миграции отличается от причины миграции?
4. Перечислите наиболее распространенные причины миграции в современном мире.

Практикум:

Проанализируйте национальную (региональную) прессу. Какие виды миграции упоминаются в сообщениях последнего времени? В какой форме и в каком аспекте подается информация о миграции и мигрантах в данных изданиях?

Обязательная литература:

1. Демографический понятийный словарь/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП. 2003. 352 с. [Режим доступа: www.socioprognoz.ru/files/File/2012/Demograf%20ponyatini%20slovar.pdf].
2. Практическая демография/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М.: ЦСП. 2005. 280 с. [Режим доступа: www.isras.ru/publ.html?id=2094].
3. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Мировой рынок труда и международная миграция. М.: Экономика. 2010. 303 с.
4. Учебные модули по вопросам управления трудовой миграцией. Пособие для методистов. Женева: ОБСЕ. МОМ. 2011. 348 с. [Режим доступа: www.osce.org/ru/secretariat/115544?download=true].
5. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ. 2007. 462 с. [Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/yudina-migraciya-slov-term-2007-a.htm>].
6. Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право (International Migration Law. Glossary on Migration). Женева. МОМ. 2004. 78 р. [Режим доступа: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf].
7. Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. 98 р. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

Дополнительная литература:

8. Елисеева И.И. Демография и статистика населения. 3-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт. 2017. 405 с.
9. Международное гуманитарное право/ Под ред. А.Я. Капустина. 2-е издание, исправленное и дополненное. М. Юрайт. 2011. 639 с.
[Режим доступа: <https://ozon-st.cdn.ngenix.net/multimedia/1002960198.pdf>].
10. Многоликая миграция/ Под ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. М. Экон-информ. 2014. 261 с.
[Режим доступа: www.isras.ru/publ.html?id=3685].
11. Правовое положение поздних переселенцев (Spätaussiedler) из бывшего СССР. GERMANY.RU. 1999.
[Режим доступа: <http://recht.germany.ru/ausiedler.db/items/18.html?op=>].
12. Рязанцев С.В. Расселение и миграция русских в России. Русский вопрос/ Под ред. Г.В. Осипова, В.В. Локосова, И.Б. Орловой. М.: Экономика. 2007. 237 с.
13. Рязанцев С.В., Гребенюк А.А. «Наши» за границей. Русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию. М. ИСПИ РАН. 2014. 238 с.
[Режим доступа: <https://istina.msu.ru/publications/book/6531743/>].
14. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ЕЭК ООН. ЮНФПА. Женева. 2011
[Режим доступа: www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/RUS_International_Migration_Statistics_Practical_Guide.pdf].
15. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э. и др. Государственная политика вывода России из демографического кризиса/ Под общ. ред. Сулакшина С.С. М.: Экономика, Научный эксперт. 2007. 920 с.
16. Ключевые термины в области миграции (Key Migration Terms)
[Режим доступа: www.iom.int/key-migration-terms#Migration].

Видеосюжет:

Социальная роль миграции. О. Вендина [Режим доступа: www.youtube.com/watch?v=U6j28JT-7NrQ].

1.2. Определение, виды и тенденции возвратной миграции

Содержание. *Глобальные тенденции миграции. Тренды трудовой, образовательной и вынужденной миграции в мире. Место и масштабы возвратной миграции. Терминология возвращения и возвратной миграции в международном и национальном праве. Резмиграция и репатриация. Классификация возвратной миграции. Виды возвращения: добровольное и принудительное. Реализация МОМ программы помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР): количественный и региональный аспекты. Прямо и косвенно стимулируемая возвратная миграция, стихийная возвратная миграция. Законные (документированные) и неурегулированные (недокументированные) возвратные мигранты. Исторические особенности формирования потенциала возвратной миграции в некоторых странах мира.*

В современных условиях миграция предоставляет государствам, обществам и мигрантам многочисленные возможности. Миграция превратилась в важнейшую политическую и экономическую проблему в таких сферах, как интеграция, перемещение населения, безопасность и защита границ. По оценкам МОМ, в 2015 г. в мире насчитывалось 244 млн международных мигрантов (3,3 % населения мира) – увеличение по сравнению с примерно 155 млн человек в 2000 г. (2,8 % населения мира). Внутригосударственная миграция является еще более распространенной, при этом самая последняя глобальная оценка свидетельствует о том, что более 740 млн человек мигрировали в пределах своей страны рождения.¹

Можно выделить несколько глобальных трендов наиболее значимых миграционных потоков в современных условиях.

Трудовая миграция. По оценкам МОМ численность трудящихся-мигрантов в мире составляет 150,3 млн человек, или чуть менее двух третей общей численности международных мигрантов. Среди трудящихся-мигрантов преобладают мужчины, их больше примерно на 17 млн человек: 83,7 млн мужчин (55,7 %) и 66,6 млн женщин (44,3 %). Большинство трудящихся-мигрантов, примерно 112,3 млн (75 %), работали в странах с высоким уровнем дохода, а еще 34,4 млн (23 %) находились в странах со средним уровнем дохода. Только около 2 % трудящихся-мигрантов работали в бедных странах. Доля трудящихся-мигрантов в общей численности рабочей силы в группах стран с низким и средним уровнем дохода была относительно низкой (около 1,4 %), в группе стран с высоким уровнем дохода – значительно выше, на 16,3 %.² В мире остается востребованным низкоквалифицированный и квалифицированный труд мигрантов. Также растет конкуренция за высококвалифицированные ресурсы и таланты, поскольку подобные специалисты будут играть все более важную роль в развитии экономики, основанной на знаниях. Нехватка кадров в сферах машиностроения, информационный технологий, фармацевтики, здравоохранения и образования заставляет страны делать свои миграционные политики более привлекательными для высококвалифицированных

¹ Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. Chapter 2. IOM: Geneva.) 2017. P. 1 [Режим доступа: www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf].

² Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. Chapter 2. IOM: Geneva.) 2017. P. 16 [Режим доступа: www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf].

мигрантов. Трудовая миграция все больше превращается в циркуляционную трудовую миграцию. Трудящимся-мигрантам свойственна и возвратная миграция, которая усиливается из-за финансово-экономических кризисов.

Вынужденная миграция. К концу 2016 г. в мире насчитывалось в общей сложности 22,5 млн беженцев, из которых 17,2 млн человек – по мандату УВКБ ООН и 5,3 млн беженцев были зарегистрированы Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ. Это самый высокий показатель за всю историю, хотя ежегодные темпы роста числа беженцев и замедлились с 2012 г. Кроме того, 2,8 млн человек искали международной защиты и ожидают определения своего статуса беженца – их называют просителями убежища. Общее количество впервые поданных ходатайств о предоставлении убежища в 2016 г. составило 2 млн. Основной принимающей беженцев страной была Германия (720 тыс. заявлений), далее следуют США (262 тыс.) и Италия (123 тыс.). Основными странами происхождения беженцев были: Сирия, Афганистан, Южный Судан, Сомали, Судан, Демократическая Республика Конго, Центральнаяафриканская Республика, Мьянма, Эритрея и Бурунди (13,5 млн человек, или 79 %). По оценкам УВКБ ООН, лица в возрасте до 18 лет составляли примерно 51 % всех беженцев, доля женщин – 49 %. Около 60 % беженцев размещались в городах.³

Образовательная миграция. Высшее образование в современных условиях значительно интернационализировалось, молодежь стала более мобильной в получении образования. Это обусловило рост международной образовательной миграции в мире, которая представляет собой миграцию студентов на обучение в зарубежные университеты.⁴ По данным ЮНЕСКО по итогам 2017 г. за пределами своих стран обучались 5,1 млн студентов.⁵ Некоторые регионы и страны с преобладанием молодежи в возрастной структуре населения стали все активнее включаться в международную образовательную миграцию. Например, половина молодых китайцев хотели бы учиться за границей, а количество китайских студентов за рубежом в 2017 г. составило 442,8 тыс. человек.⁶ Около 156 тыс. студентов из стран Центральной Азии обучались за границей. Только 25-30 % иностранных студентов возвращаются в свои страны происхождения из экономически развитых стран. Все больше студентов хотят получать высшее образование за рубежом, при этом зачастую рассматривая обучение за границей как шаг на пути к получению постоянного вида на жительство в стране обучения.⁷ Вклад, который иностранные студенты вносят в экономики принимающих стран, стал причиной того, что основные принимающие страны предпринимают все больше усилий для облегчения въезда и интеграции зарубежных студентов: речь идет о поправках в миграционном законодательстве и изменении визовой политики и процедур.⁸

³ Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. Chapter 2. IOM: Geneva.) 2017. P. 20-21 [Режим доступа: www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf].

⁴ Глобализация образования: введение (Spring J. Globalization of Education: An Introduction), Queens College & Graduate Centre. City University of New York. 2009.

⁵ Данные ЮНЕСКО [Режим доступа: <http://data.uis.unesco.org>].

⁶ Проект Атлас, Китайский совет по стипендиям (Project Atlas, China Scholarship Council).

⁷ Gribble C. Policy options for managing international student migration: the sending country's perspective. Journal of Higher Education Policy and Management. Vol. 30. №. 1. 2008. Pp. 25-39.

⁸ Варгезе Н.В. Глобализация высшего образования и трансграничная мобильность студентов (Varghese N.V. Globalization of higher education and cross-border student mobility. International Institute for Educational Planning. Paris.) UNESCO. 2008. 33 p. [Режим доступа: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.536.4194&rep=rep1&type=pdf>].

Все большее количество мигрантов иногда или периодически в силу различных обстоятельств возвращается в свои страны. Хотя оценить масштаб возвратной миграции на глобальном уровне невозможно, а на национальных уровнях данный показатель не является точным, имеющиеся данные позволяют говорить о том, что возвратная миграция только усиливается, параллельно с увеличением общих миграционных потоков.

Возвращение – акт или процесс возвращения в исходное место. Это может происходить в пределах территориальных границ страны – при возвращении внутренне перемещенных лиц и демобилизованных; или между страной назначения (транзита) и страной происхождения – в случае трудящихся-мигрантов, беженцев или просителей убежища. Описываются различные способы осуществления возвращения: добровольное, принудительное, при наличии помощи и стихийное; а также типы возвращения мигрантов, например репатриация (или мигранты, оказавшиеся в кризисных условиях).⁹

Согласно подходу МОМ (2004 г.) под «*возвратной миграцией*» понимается передвижение лиц, возвращающихся в страну своего происхождения или место постоянного проживания, обычно после как минимум годичного пребывания в другой стране. Это возвращение может быть добровольным или нет. Возвратная миграция также может осуществляться посредством добровольной репатриации.¹⁰

В настоящее время (2019 г.) МОМ определяет *возвратную миграцию* в контексте международной миграции (перемещения лиц, возвращающихся в свою страну происхождения после того, как они покинули место обычного проживания и пересекли международную границу) и в контексте внутренней миграции (перемещение лиц, возвращающихся к месту обычного проживания после переезда из него).

Для статистических целей Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам определяет *возвращающихся мигрантов* как лиц, возвращающихся в свою страну гражданства после того, как они были международными мигрантами (краткосрочными или долгосрочными) в другой стране, и которые намереваются остаться в стране по крайней мере на один год.¹¹

Несмотря на достаточную однозначность понятия «возвратная миграция», предлагаемого ООН и МОМ, его трактовка в разных странах, тем не менее, существенно отличается. И в нормативно-правовых актах и программах организации возвращения различных стран используются разные понятия и термины, характеризующие процесс возвратной миграции.

Также в контексте возвратной миграции применяется термин «*реэмиграция*» – процесс возвращения эмигрантов в страну происхождения, из которой они ранее эмигрировали.¹²

⁹ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 15. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁰ Международное миграционное право. Глоссарий в области миграции. Женева, МОМ (International Migration Law. Glossary on Migration. Geneva. IOM.) 2004. 15 p. [Режим доступа: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf].

¹¹ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 15. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹² Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 168. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

С возвратной миграцией тесно связано понятие «репатриация», которое имеет два толкования в международном праве и миграционной политике.

Более узкое толкование определяет «репатриацию» как право беженца или военнопленного на возвращение в страну, гражданином которой он является, на основании положений различных международных документов (Женевские конвенции 1949 г., Протоколы 1977 г., положения о законах и обычаях сухопутной войны, дополняющих (IV) Гаагскую конвенцию 1907 г.; документы по правам человека, а также правовые обычаи). Право выбора репатриации принадлежит самому человеку, а не удерживающим его органам. Право на репатриацию также обязывает государственные органы страны пребывания выпустить таких лиц (солдат и гражданских лиц), а страны происхождения – принять своих граждан. Термин «репатриация» применяется в отношении дипломатических представителей и международных должностных лиц во время международного кризиса.¹³

Термин «репатриация» также используется в контексте международного гуманитарного права, при этом основное внимание уделяется категориям, имеющим отношение к данной области международного права. Более общее право на возвращение в свою страну также предусмотрено в международном праве прав человека, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г.). В рамках Конвенции, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке (принята 10 сентября 1969 г., вступила в силу 20 июня 1974 г.), предусматривается, что репатриация всегда должна быть добровольной и ни один беженец не может быть репатриирован против его воли. Данное толкование также налагает на страну убежища обязательство «принимать надлежащие меры для безопасного возвращения беженцев, которые обращаются с просьбой о репатриации», а на страну происхождения – «облегчить их переселение и предоставить им все права и привилегии граждан страны, и их обязанности». Этот термин также часто используется для обозначения репатриации дипломатических посланников и международных должностных лиц во время международного кризиса, а также граждан, оказавшихся в кризисе или в беде за границей.¹⁴

Согласно расширенному толкованию «репатриант» – это лицо, которое по причинам социально-экономического или личного характера добровольно переселилось в страну своего гражданства или происхождения с целью постоянного проживания.¹⁵ В этой связи правительства некоторых стран и их государственные программы чаще рассматривают репатриацию как разновидность возвратной миграции, т.е. процесса возвращения на этническую родину. Под этнической родиной часто понимают ту страну или регион, с которыми люди ассоциирует свое происхождение (если даже они не эмигрировали отсюда ранее). Как правило, эта связь определяется через этническую и (или) религиозную принадлежность. Власти ряда государств (например, Израиль и Греция) в нормативно-правовых и законодательных актах, миграционной политике и программах переселения прямо используют понятия «репатриация» и «репатриант».

¹³ Международное миграционное право. Глоссарий в области миграции. Женева, МОМ (International Migration Law. Glossary on Migration. Geneva. IOM.) 2004. 78 р. [Режим доступа: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf] С. 140.

¹⁴ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. Р. 180-181. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁵ Международное миграционное право. Глоссарий в области миграции. Женева, МОМ (International Migration Law. Glossary on Migration. Geneva. IOM.) 2004. 78 р. [Режим доступа: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf] С.140.

Несколько подходов к классификации возвратной миграции.

Толкование возвращения в страну происхождения мигрантов зависит от степени добровольности такого процесса:

- «добровольно возвращающиеся мигранты» – люди, возвращающиеся независимо или с чьей-то помощью в страну происхождения, транзита или другую страну на основе своего добровольного решения. Добровольная репатриация может быть организованной (осуществляется под эгидой соответствующих правительств и УВКБ) или спонтанной (беженцы возвращаются за счет собственных средств, причем УВКБ и правительства практически не участвуют в процессе возвращения);¹⁶
- «принудительное возвращение» – акт возвращения индивидуума против его или ее воли в страну исхода, транзита или третью страну, которая согласна принять человека, обычно осуществляется на основе административного или судебного акта или решения.

Начиная с 1979 г. МОМ осуществляет программу помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР). Поддержка МОМ мигрантов по линии ПДВР включает целый ряд мероприятий, как правило: предоставление консультаций перед отъездом, приобретение авиабилетов, административную и туристическую помощь и, по возможности, оказание помощи в реинтеграции. В среднем с 2005 по 2018 гг. МОМ ежегодно оказывала помощь 48 тыс. мигрантов в вопросах возвращения на родину посредством ПДВР. В 2018 г. поддержка была оказана 63,3 тыс. мигрантов (24 % – женщины, 22 % – дети, 1,2 % – жертвы торговли людьми), которые вернулись из 128 принимающих или транзитных стран в 169 стран происхождения.¹⁷

В 2018 г. большинство участников ПДВР (53,7 %) вернулись из Европейской экономической зоны, в частности, из Германии, Греции, Австрии, Бельгии и Нидерландов (табл. 1.2.1). Увеличивается поток возвратных мигрантов по направлению «юг-юг», в том числе из стран транзита. Например, большое количество мигрантов вернулись из Нигера в Гвинею, Мали, Камерун, Кот-д'Ивуар и Сенегал, что составило более 18 % всех возвратных мигрантов в мире. Основными регионами происхождения мигрантов – получателей помощи по линии ПДВР в 2018 году были Западная и Центральная Африка (30,8 %), Юго-Восточная Европа, Восточная Европа и Центральная Азия (27,6 %), Азиатско-Тихоокеанский регион (14 %) и Ближний Восток и Северная Африка (12,9 %). В общей сложности на 10 ведущих стран происхождения приходится 51 % всех получателей помощи по линии ПДВР.¹⁸

¹⁶ Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. P. 225. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

¹⁷ Ключевые вопросы возвращения и реинтеграции. МОМ, Женева (2018 Return and Reintegration Key Highlights. IOM: Geneva). 2019. p. 15 [www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/AVRR/2018_return_and_reintegration_key_highlights.pdf].

¹⁸ Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. Chapter 2. IOM: Geneva.) 2017. P. 1 [Режим доступа: www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf].

Таблица 1.2.1. Численность участников программ ПДВР по ключевым принимающим (или транзитным) странам и странам происхождения в 2018 г.¹⁹

Страны приема или транзита	Численность участников, человек	Страны происхождения	Численность участников, человек
Германия	15 942	Ирак	5 661
Нигер	14 977	Гвинея	5 088
Греция	4 968	Эфиопия	4 792
Австрия	3 469	Мали	4 041
Джибути	3 392	Грузия	2 681
Бельгия	2 795	Афганистан	2 232
Нидерланды	2 149	Албания	2 167
Марокко	1 508	Российская Федерация	1 952
Турция	1 494	Украина	1 901
Италия	958	Кот-д'Ивуар	1 834

В зависимости от степени участия государства и международных организаций в процессе возвратной миграции можно выделить три типа возвратной миграции:

- *прямо или активно стимулируемая возвратная миграция* наблюдается при наличии и реализации государственных программ привлечения и обустройства возвратных мигрантов (репатриантов), а также программ добровольного возвращения и реинтеграции (ПДВР). Наиболее масштабные программы возвратной миграции реализуют в настоящее время Израиль, Германия, Российская Федерация, Греция и Казахстан. Госпрограммы в этих странах осуществляются целенаправленно на протяжении нескольких лет, имеют четкие цели и задачи, а также финансирование из бюджета государства.

Пример 1.2.1. Государственная программа Германии по возвращению этнических немцев.

В силу исторических обстоятельств немецкая нация оказалась раздробленной. В начале 1990-х годов за пределами Германии проживало 2,5 млн этнических немцев, из них около 2 млн – в государствах, возникших на территории бывшего СССР.²⁰ В основе государственной политики в отношении немцев, переселяющихся на территорию Германии из других государств, лежат нормы конституции, в соответствии с которыми переселенцы из числа этнических немцев уравниваются во всех правах с немецкими гражданами. Законодательное закрепление широкого набора льгот для переселенцев способствует их скорейшей интеграции. Согласно конституции ФРГ, принятой 23 мая 1949 года (ст. 116), немцем считается лицо, имеющее немецкое гражданство, беженец или высланное лицо из числа этнических немцев, а также их супруги и потомки, которые проживали на территории немецкого рейха в границах на 31.12.1937 г., Закон «О высланных лицах и беженцах» 1953 года (ст. 1) расширял контингент лиц, имеющих

¹⁹ Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. Chapter 2. IOM: Geneva.) 2017. P. 1 [Режим доступа: www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf].

²⁰ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ. 2007. С. 142 [Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/yudina-migraciya-slov-term-2007-a.htm>].

особый статус немца, за счет переселенцев из стран Восточной Европы. Через четыре года к этому списку добавился и Китай. В соответствии с указанным законом супруги этнических немцев не немецкого происхождения также получали статус немца.²¹

Действие в ФРГ «принципа происхождения» при решении вопросов о гражданстве обеспечивало этническим немцам значительные льготы в получении немецкого гражданства по сравнению с другими категориями иммигрантов. Немцы, которые имели немецкое гражданство до Второй мировой войны или приобрели его в ходе войны, а также их потомки почти автоматически вновь получали немецкое гражданство. Другим категориям этнических немцев, у которых прежде не было немецкого гражданства, согласно Закону «Об урегулировании вопросов гражданства» 1955 года (ст. 6), требовалось написать соответствующее прошение и доказать свою этническую принадлежность. В соответствии с Законом «О высланных лицах и беженцах» 1953 года (ст. 6) этническим немцем является тот, кто считает своим родным немецкий народ и может подтвердить свою принадлежность к нему происхождением, языком, воспитанием, культурой. Чувство личной принадлежности к немецкому этносу необходимо подкрепить данными переписей населения, регистрационными записями в личных документах. На основании закона 1953 года в послевоенные годы огромный контингент немецких переселенцев был интегрирован в экономику и социальную жизнь страны в рамках обширных программ, получавших финансирование из федерального и местного бюджетов, а также из фондов церкви.

В условиях непрекращающегося массового притока немецких переселенцев в последующие годы указанный закон был дополнен Законом «О дальнейших мерах по интеграции высланных лиц и беженцев» 1980 г., конкретизирован рядом специальных законов. Например, переселенцам выплачивались единовременные пособия; государство предоставляло местным властям при строительстве «социального» (дешевого) жилья финансовую помощь (доступ к социальному жилью получали только лица с низкими доходами, в первую очередь переселенцы, проживавшие в общежитиях, и многодетные семьи); выделялись ссуды переселенцам, проживавшим в общежитиях или у родственников, на приобретение в собственность жилья (ссуда предоставлялась максимум на 10 лет с освобождением от выплаты процентов в течение первых двух лет, при этом государство субсидировало проценты по ссудам вплоть до их полной компенсации). Был принят пакет программ по созданию «основ для самостоятельного существования», стимулирующих организацию малого и среднего бизнеса: наряду с консультированием предоставлялась государственная финансовая помощь. Законом «О стимулировании занятости» предусматривалась полная компенсация доходов переселенца при его обучении в системе профессионального образования. Для этого часть доходов освобождалась от налогов, и выплачивались пособия с учетом числа и возраста детей, находящихся на содержании. Предусматривались особый подход общеобразовательных и профессиональных школ, профессиональных училищ при обучении в них переселенцев, содействие при устройстве детей переселенцев в детские сады и подготовительные классы.²²

- *косвенно или опосредованно стимулируемая возвратная миграция.* В этом случае специальные государственные программы отсутствуют или являются временными, но реализуются меры поддержки возвратных мигрантов, в том числе отдельных социокультурных или профессиональных групп. Данный подход применяется в некоторых странах Восточной и Северной Европы (например, в Венгрии, Польше, Чехии, Финляндии), а также в Японии, Перу, Бразилии.

²¹ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ. 2007. С. 138 [Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/yudina-migraciya-slov-term-2007-a.htm>].

²² Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ. 2007. С. 140 [Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/yudina-migraciya-slov-term-2007-a.htm>].

Пример 1.2.2. Программы возвратной миграции в Чешской Республике

Переселенческая политика Чехии в отношении этнических чехов стартовала в начале 1990-х годов. Первая волна возвратных мигрантов пришлось на 1991-1993 годы и включала этнических чехов, которые проживали в зоне Чернобыльской катастрофы, в основном в Украине и Беларуси. Тогда Чехия приняла 1812 переселенцев. Государство оказывало содействие в трудоустройстве и обеспечивало жильем, а также предоставляло постоянный вид на жительство. Позднее процедура получения гражданства для этой категории мигрантов была упрощена, для чего в 1995 году были внесены поправки в Закон о гражданстве.

Вторая волна переселения проходила с 1996 по 2001 годы. Переселенческая программа того периода была предназначена для соотечественников, проживающих на отдаленных и неспокойных (по мнению чешского правительства) территориях, в основном Казахстана, а также Российской Федерации, Узбекистана, Кыргызстана и Республики Молдовы. В результате за этот период в Чехию переселились 818 соотечественников, которым также оказывалась помощь в получении жилья и трудоустройстве. После 2001 года этнические чехи могли попасть на свою историческую родину только пройдя стандартную миграционную процедуру без государственной программы.

Последняя годовая репатриационная программа была реализована в Чехии в 2007 году, в ходе которой были переселены всего 157 человек. В рамках данной программы государственная помощь этническим чехам сводилась к предоставлению муниципального жилья, языковых курсов и социальной поддержке (меры практически не отличались от мер содействия лицам, просящим убежища, и беженцам). Как и в предыдущих программах, переселенцам предоставлялся постоянный вид на жительство. В отличие от многих стран правительство Чехии в вопросах возвратной миграции этнических чехов не пошло по пути введения практически бессрочных юридических норм в законодательстве, а решило сфокусироваться на разработке краткосрочных программ переселения.²³

- *неорганизованная или стихийная возвратная миграция.* В этом случае государство не участвует в процессе и люди возвращаются самостоятельно.

В зависимости от статуса возвращающихся мигрантов в стране пребывания можно выделить такие категории мигрантов:

- *законные, или документированные возвращающиеся мигранты,* статус которых в стране пребывания был полностью законным и оформленным в полном соответствии с законодательством, сопровождался получением мигрантом всех необходимых документов и выполнением регистрационных процедур в стране пребывания;
- *неурегулированные, или недокументированные возвращающиеся мигранты,* статус которых был неурегулированным в стране пребывания по разным причинам, они могли с нарушением правил пересечь границы, не зарегистрировались в полном соответствии с правилами либо не получили разрешительных документов на работу в стране пребывания.

На основе исторических особенностей формирования потенциала возвратных мигрантов можно выделить такие типы миграции:

- *возратная миграция из государств, в которых ранее сформировались крупные диаспоры по причине массовой эмиграции.* Например, возвратная миграция этнических немцев из Российской Федерации и Казахстана в Германию, евреев – в Израиль, понтийских греков из бывшего СССР – в Грецию, японцев из Бразилии и Перу – в Японию;

²³ Drbohlav D. Nelegální ekonomické aktivity migrantů (Česko v evropském kontextu). Praha: Karolinum. 2008.

- *возвратная миграция из государств, которые ранее были колониями или оккупированными территориями, принимавшими значительное количество переселенцев из метрополий.* Например, возвратная миграция французов и их потомков из бывших французских колоний, испанцев из Латинской Америки – в Испанию, португальцев из португалоговорящих стран – в Португалию, японцев и немцев после Второй мировой войны – с оккупированных территорий;
- *возвратная миграция из других стран, бывших ранее частями одного государства до его распада.* Например, возвратная миграция из бывших республик СССР в Российскую Федерацию, сербов – из республик бывшей Югославии в Сербию;
- *условно возвратная миграция в третью страну, которая открывается по этическим причинам.* Например, Германия запустила специальную программу для возвращения евреев в попытке реабилитироваться за холокост и те волны эмиграции евреев, которые были спровоцированы нацистским режимом.

Пример 1.2.3. Возвратная миграция японцев («никкэйдзин») из Латинской Америки в Японию

В начале XX века японцы покидали страну, спасаясь от безземелья и нищеты, и главным образом расселились в Северной и Южной Америке. В настоящее время за рубежом насчитывается примерно 1,4 млн потомков японцев (до третьего поколения), в том числе 670 тыс. – в США, 530 тыс. – в Бразилии, 50 тыс. – в Перу. Зарубежных японцев в Японии называют «никкэйдзин». Некоторые из них находятся в Японии (приблизительно 200 тыс. граждан Бразилии и 46 тыс. граждан Перу) в качестве трудовых мигрантов. Фактически их используют как неквалифицированную рабочую силу в промышленности. Хотя юридически многие из них прибывают в Японию для посещения родственников и приобщения к своей национальной культуре. Японские власти дают им определенные преференции, делая «исключения из правил». Правительство облегчило для этой категории иммигрантов условия въезда в страну и предоставило право работать без ограничения видов деятельности. После того как «никкэйдзин» докажет свое японское происхождение и родство, он (она) получают статус «супруг (-а) японца» или «долговременно проживающий». Эта специальная виза должна периодически продлеваться, она дает возможность работать без ограничения видов деятельности. Любые нежелательные иностранцы в японских службах зачисляются в категорию «неквалифицированных трудящихся», а «никкэйдзин», независимо от реальной квалификации, часто формально зачисляется в категорию «квалифицированных трудящихся». С целью облегчить «никкэйдзин» прием на работу Министерство труда Японии учредило специализированные центры по найму «никкэйдзин» в Токио и Нагое.²⁴

²⁴ Анисимцев Н.В. Иммиграционная политика Японии: национальный вариант// Россия и АТР. 2004. С. 53. [Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/immigratsionnaya-politika-yaponii-natsionalnyy-variant>].

Контрольные вопросы:

1. Какие масштабы имеют основные миграционные потоки в современном мире? Каковы масштабы возвратной миграции в мире?
2. Что такое возвращение и возвратная миграция?
3. Чем отличается реэмиграция от репатриации?
4. В чем отличие добровольного и принудительного возвращения?
5. В чем отличие прямо и косвенно стимулируемой возвратной миграции? Приведите примеры стран.
6. В чем отличия и каковы последствия в случае наличия урегулированного и неурегулированного правового статуса возвратных мигрантов?

Практикум:

1. Сравните два основных вида возвратной миграции: добровольную и принудительную. В том числе рассмотрите: а) причины, б) масштабы, в) социально-демографическую структуру участников, г) степень участия государства. Подберите примеры из опыта различных стран. Подготовьте презентацию.
2. Возьмите интервью у одного из возвратных мигрантов в вашем регионе или населенном пункте. Выясните, какой у него опыт миграции. Почему вернулся? Как миграционный опыт помог ему в жизни и личном развитии?

Обязательная литература:

1. Демографический понятийный словарь/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП. 2003. 352 с. [Режим доступа: www.socioprognoz.ru/files/File/2012/Demograf%20ponyatin%20slovar.pdf].
2. Практическая демография/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М.: ЦСП. 2005. 280 с. [Режим доступа: www.isras.ru/publ.html?id=2094].
3. Учебные модули по вопросам управления трудовой миграцией. Пособие для методистов. Женева: ОБСЕ. МОМ. 2011. 348 с. [Режим доступа: www.osce.org/ru/secretariat/115544?download=true].
4. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ. 2007. 462 с. [Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/yudina-migraciya-slov-term-2007-a.htm>].
5. Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. Женева. МОМ (International Migration Law. Glossary on Migration. Geneva. IOM). 2004. 78 р. [Режим доступа: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf].
6. Глоссарий терминов в области миграции. Международное миграционное право. МОМ (Glossary on Migration. International Migration Law. IOM). 2019. 248 р. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf].

Дополнительная литература:

7. Воробьев В.П. Государство Израиль: правовые основы возникновения и статус личности. М.: Национальное обозрение. 2001. 167 с.
8. Елисеева И.И. Демография и статистика населения. 3-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт. 2017. 405 с.
9. Международное гуманитарное право/ Под ред. А.Я. Капустина. 2-е издание, исправленное и дополненное. М. Юрайт. 2011. 639 с. [Режим доступа: <https://ozon-st.cdn.ngenix.net/multimedia/1002960198.pdf>].
10. Многоликая миграция/ Под ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. М. Экон-информ. 2014. 261 с. [Режим доступа: www.isras.ru/publ.html?id=3685].
11. Правовое положение поздних переселенцев (Spaetaussiedler) из бывшего СССР. GERMANY.RU. 1999. [Режим доступа: <http://recht.germany.ru/aussiedler.db/items/18.html?op=>].
12. Рязанцев С.В. Расселение и миграция русских в России. Русский вопрос/ Под ред. Г.В. Осипова, В.В. Локосова, И.Б. Орловой. М.: Экономика. 2007. 237 с.
13. Рязанцев С.В., Гребенюк А.А. «Наши» за границей. Русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию. М. ИСПИ РАН. 2014. 238 с. [Режим доступа: <https://istina.msu.ru/publications/book/6531743/>].
14. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ЕЭК ООН. ЮНФПА. Женева. 2011 [Режим доступа: www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/RUS_International_Migration_Statistics_Practical_Guide.pdf].
15. Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. Chapter 2. IOM: Geneva. 2017). 50 р. [Режим доступа: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2018-chapter-2-migration-and-migrants-global-overview>].

1.3. Цели и подходы государств по реализации программ возвратной миграции

Содержание. *Позитивная роль возвратной миграции для принимающих стран. Возвратная миграция как возможный ресурс развития стран. Позитивный опыт стран, использовавших опыт возвратной миграции для развития экономики и общества. Цели государств, стимулирующих возвратную миграцию: гуманитарная, демографическая, экономическая, стимулирования регионального развития. Меры поддержки возвратных мигрантов государствами, стимулирующими возвратную миграцию.*

Возвратная миграция является ресурсом развития государства и общества. Причем ее мультипликативный эффект может быть очень высоким, а учитывая, что возвращается практически собственное население, близкое в культурном и ментальном отношении, интеграция требует гораздо меньше затрат. А вложения в социальные программы для возвратных мигрантов могут рассматриваться скорее как инвестиции в местное население, чем невозвратные расходы государства.

Стимулирование возвратной миграции и развитие соответствующих программ правительствами ставит перед государствами несколько целей.

Гуманитарная цель, т.е. оказание помощи и предоставление защиты населению страны и их потомкам (соотечественникам), оказавшимся в силу разных обстоятельств за пределами государства, в форме их возвращения на родину. Например, Российская Федерация реализует с 2006 г. государственную программу стимулирования возвращения соотечественников. Некоторые страны стимулируют возвратную миграцию путем предоставления гражданства (паспорта) по упрощенной и ускоренной схеме. Например, Румыния не имеет программ по переселению возвратных мигрантов на свою территорию, но она развернула мощную компанию по предоставлению национальных паспортов гражданам Республики Молдовы и Украины. Власти Румынии не раз заявляли о намерении выдать до 800 тыс. таких паспортов. В Ирландии гражданство предоставляется любому человеку, дед или бабка которого были ирландцами. Даже если сам он не желает становиться гражданином Ирландии, он может передать гражданство своим детям. Подобные законодательные нормы есть в Сербии, Великобритании, Республике Корея, Норвегии, Хорватии, Тайване, Провинции Китайской Народной Республики, Китае, Словакии, Словении и Либерии.

Пример 1.3.1. Государственная программа стимулирования возвращения соотечественников в Российской Федерации

Миграционная политика РФ применяет термины «соотечественник» и «возвратная миграция соотечественников». Понятие «соотечественник» было впервые закреплено на законодательном уровне в 1999 году¹. В 2006 году была принята Государственная программа стимулирования

¹ Федеральный закон № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» [Режим доступа: www.kremlin.ru/acts/bank/13875].

возвращения соотечественников, проживающих за рубежом в Российскую Федерацию. Изначально использовалась комбинация этнического, исторического и территориального принципов в идентификации возвратных мигрантов. Хотя в законах было закреплено, что соотечественники – это представители этнических групп, проживающих на территории РФ и представители нетитульных наций бывших советских республик. Фактически при реализации госпрограммы возвратной миграции термин «соотечественник» трактовался шире. И участниками госпрограммы становились представители титульных наций иностранных государств, проживающие в третьих странах. Еще одним важным вопросом стал статус представителей титульных наций иностранных государств, которые не потеряли языковую, культурную и духовную связь с «русским миром». Многие из них также претендовали на получение статуса «соотечественник» и хотели участвовать в госпрограмме возвращения в РФ.

В 2010 году были внесены изменения в понятие «соотечественник»: «1) соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии; 2) соотечественниками за рубежом являются граждане РФ, постоянно проживающие за пределами территории РФ; 3) соотечественниками также признаются лица и их потомки, проживающие за пределами территории РФ и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории РФ, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с РФ лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории РФ, в том числе: а) лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства; б) выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и РФ, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства».² В результате в Российской Федерации идентификация возвратных мигрантов была дополнена социокультурным принципом.

Способы подтверждения идентификации также расширились: «Признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, предусмотренными пунктом 3 статьи 1 настоящего Федерального закона, является актом их самоидентификации, подкрепленным общественной либо профессиональной деятельностью по сохранению русского языка, родных языков народов РФ, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с РФ, поддержке общественных объединений соотечественников и защите прав соотечественников либо иными свидетельствами свободного выбора данных лиц в пользу духовной и культурной связи с РФ».

Пример 1.3.2. Подход Венгрии к стимулированию возвратной миграции этнических венгров

В Конституции Венгерской Республики провозглашен принцип ответственности за судьбу зарубежных венгров: «Венгерская Республика чувствует ответственность за судьбу венгров, проживающих вне ее границ, и способствует культивированию их связей с Венгрией».³ Исходя из особых связей с соседними государствами и реализуя на уровне текущего законодательства указанное выше положение Конституции, парламент республики принял в 2001 года Закон «О венграх, проживающих в сопредельных странах» (Закон вступил в силу с 1 января 2002 года).

² Федеральный закон от 23 июля 2010 года № ФЗ-179 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

³ Конституции государств Европы. Т. 1. М. 2001. С. 539.

Пункт 1 статьи 1 указывает круг лиц, на которых распространяется действие этого закона – «лица, не имеющие венгерского подданства, проживающие в Хорватской Республике, Союзной Республике Югославия, Румынии, Республике Словения, в Словацкой Республике или Украине, считающие себя по национальности венграми, которые а) лишились венгерского гражданства не по добровольному отказу от него, далее, б) не располагают разрешением на постоянное пребывание в Венгрии».⁴ Закон также распространяется на их супругов и несовершеннолетних детей (в том числе и в случае, если они не являются этническими венграми). Это положение не распространяется на тех, кто утратил венгерское гражданство добровольно или имеет разрешение на постоянное пребывание в Венгрии.

«Карта венгра» выдается при наличии рекомендации соответствующей организации, представляющей венгерские национальные общины данной сопредельной страны и признанной правительством Венгерской Республики в качестве рекомендующей организации. Для того чтобы организация, представляющая венгерское сообщество соответствующей страны, была признана правительством Венгрии в качестве субъекта, имеющего право давать рекомендации, она должна быть «способна представлять интересы венгерского сообщества данной страны во всей их полноте» и иметь необходимые для приема и оценки заявлений организационные и кадровые ресурсы. Рекомендация должна подтверждать принадлежность претендента к венгерской нации на основании его личного заявления (для несовершеннолетних детей – заявления их законного представителя) и удостоверить подлинность подписи претендента. Рекомендация включает: заявление претендента, его фотографию и адрес места жительства; личные данные, которые будут зафиксированы в удостоверении; наименование, оттиск официальной печати рекомендующей организации; имя и подпись лица, действующего от имени этой организации; место и дату выдачи рекомендации. В рекомендации для выдачи удостоверения члена семьи зарубежного венгра подтверждаются отношения родства между претендентом и венгром – субъектом данного закона. Закон содержит еще одно важное условие для получения соответствующего удостоверения – отсутствие в отношении претендующих на получение удостоверения лиц действующего решения компетентных венгерских органов о высылке, запрете на въезд или пребывание в Венгрии, либо уголовного дела, возбужденного против них в связи с умышленным преступлением.

Пример 1.3.3. Принципы предоставления гражданства возвратным мигрантам в Испании и Португалии

В основе законов Испании и Португалии о гражданстве лежит принцип «права крови», когда гражданство предоставляется в упрощенном порядке потомкам всех переселенцев, которые выехали в свое время в из Испании – в Латинскую Америку, а из Португалии – в Бразилию, Африку (Мозамбик, Анголу, Кабо-Верде и другие страны), Индию (Гоа), Макао (Аомынь). Все, кто происходит из бывших испанских колоний и владеет испанским языком, может получить гражданство в сокращенные сроки.⁵ Аналогичная ситуация в Португалии. Также в Испании действуют особые правила предоставления гражданства для евреев-сефардов, любой из которых становится гражданином страны, как только подаст соответствующее заявление. Во время Второй мировой войны этим пользовались евреи в Венгрии, чтобы перебраться в Испанию, а уже в новейшей истории так поступали боснийские евреи.⁶

⁴ Рязанцев С.В. Расселение и миграция русских в России. Русский вопрос/ Под ред. Г.В. Осипова, В.В. Локосова, И.Б. Орловой. М.: Экономика. 2007. С. 62.

⁵ Рязанцев С.В. Расселение и миграция русских в России. Русский вопрос/ Под ред. Г.В. Осипова, В.В. Локосова, И.Б. Орловой. М.: Экономика. 2007. С. 61.

⁶ Родина жить зовет. Точечная миграция, или Репатриация по-русски. Власть. № 26 (680). 3.07.2006 [Режим доступа: www.kommersant.ru/doc.aspx?DocslD=687075].

Демографическая цель, т.е. увеличение численности населения за счет возвратной миграции и поддержание «этнодемографического баланса» (по сути наращивание численности «государствообразующего» этноса). Казахстан привлекает этнических казахов за счет программы возвратной миграции оралманов. Аналогичные программы имеют Финляндия, Польша, Венгрия, Япония.

Пример 1.3.4. Программа Финляндии по возвращению финнов-ингерманландцев

Финляндия в вопросах возвращения опирается на принцип «права крови». Согласно «Акту об иностранцах» вид на жительство в Финляндии могут получить: а) лица финской национальности, проживающие на территории бывшего Советского Союза (ингерманландские финны); б) лица финской национальности, бывшие граждане Финляндии и потомки бывших граждан Финляндии.⁷ Лицо считается имеющим финскую национальность, если: а) он сам (она сама) имеет финское происхождение; б) один из его (ее) родителей имеет финское происхождение, или по крайней мере, двое из его (ее) бабушек и дедушек имеют финское происхождение. Факт финского происхождения можно подтвердить имеющимися документами. Вид на жительство могут получить и лица, которые во время Второй мировой войны, а именно в 1943 и 1944 годах, были перемещены в Финляндию из СССР, а после ее окончания возвращены обратно. Также лица, служившие в финской армии во время Второй мировой войны (1939-1945 годы), имеют право на получение вида на жительство.

Существует ряд требований к переселенцам. Во-первых, языковые требования. Переселенцам необходимо сдать языковой тест, который позволяет проверить уровень владения финским или шведским языком, соответственно составленному Советом Европы описанию уровня владения А2 по общеевропейской компетенции преподавания языка («уровень выживания»). На этом уровне пользователь языка применяет его при обычных социальных контактах и ведении повседневных дел. Сданный тест показывает, что пользователь языка общается понятно в ситуациях повседневной жизни, требующих простого и прямого устного или письменного обмена информацией о знакомых вещах. Он понимает четкую и медленную речь, связанную с повседневной жизнью и непосредственными нуждами, а также короткие простые тексты об этом. Определение уровня не должно ставиться в зависимость от того, как тестируемый приобрел свои знания.⁸ Во-вторых, существует ряд жилищных требований. Переселенец должен иметь жилье в Финляндии. Это может быть квартира, предоставленная работодателем, а также собственное жилье или съемное. Переселенцу не нужно представлять доказательства наличия средств к существованию. Члены семьи переселенца (супруг, супруга, сожитель, сожительница, дети до 18 лет) также получают вид на жительство.⁹

⁷ Информация официального сайта Миграционной службы Финляндии [Режим доступа: https://migri.fi/en/home?p_p_id=missinglanguageversionnotification_WAR_languageversiontoolportlet&missinglanguageversionnotification_WAR_languageversiontoolportlet_missingLanguageVersion=1&path=8,2475].

⁸ Основы языкового теста для репатриантов – ингерманландских финнов. Министерство труда Финляндии. 2003. С. 4.

⁹ Информация официального сайта Миграционной службы Финляндии [Режим доступа: https://migri.fi/en/home?p_p_id=missinglanguageversionnotification_WAR_languageversiontoolportlet&missinglanguageversionnotification_WAR_languageversiontoolportlet_missingLanguageVersion=1&path=8,2475].

Пример 1.3.5. Программа возвратной миграции в Польше

Принципы возвратной миграции в Польшу, определяемые законом от 9 ноября 2000 года «О репатриации», гласят, что «обязанностью польского государства является создание возможности репатриации полякам, которые остались на Востоке, главным образом в азиатской части бывшего СССР, и по причине депортаций, ссылок и других преследований по национальным или политическим мотивам никогда не могли поселиться в Польше».¹⁰

В соответствии с этими принципами репатриантом может быть признано лицо, которое заявляет о польской национальности и полностью соответствует следующим требованиям: во-первых, хотя бы один из его родителей, дедушка или бабушка, прадедушка и прабабушка были польской национальности; во-вторых, подтвердит свою принадлежность к польской культуре, в частности, знанием польского языка, польских традиций и обычаев.

Лицом польского происхождения признается также лицо, которое заявляет о польской национальности и полностью соответствует следующим требованиям: а) в прошлом имело польское гражданство или хотя бы один из его родителей, дедушка или бабушка, или прадедушка и прабабушка имели польское гражданство; б) подтвердит свою принадлежность к польской культуре, в частности, знанием польского языка, польских традиций и обычаев.

Кроме того, лицом польского происхождения признается лицо, которое заявляет о польской национальности и полностью соответствует следующим требованиям: а) хотя бы один из его родителей, дедушка или бабушка, прадедушка и прабабушка подтвердили свою принадлежность к польскому народу, в частности, посредством культивирования польских традиций и обычаев; б) подтвердит свою принадлежность к польской культуре, в частности, знанием польского языка, польских традиций и обычаев.

«Карта поляка» – еще один документ, напрямую касающийся возвратной миграции этнических поляков и отношений с польской диаспорой. Закон о «Карте поляка» был подписан 7 августа 2007 года, а с марта 2008 года этот документ вступил в силу. В октябре 2008 года в закон о «Карте поляка» были внесены изменения. Этот документ был создан по аналогии с «картой венгра», введенной в 2001 году, однако имеет свои отличия, на которых мы остановимся подробнее позднее. «Карта поляка» – документ, подтверждающий принадлежность ее владельца к польскому народу, он не является альтернативой польскому гражданству или эквивалентом польской визы.

Несмотря на то что «карта поляка» содержит целый ряд нормативных и финансовых преференций (таких как возможность трудоустройства и открытия бизнеса на территории Польши на тех же условиях, что и для граждан Польши, визовые преференции, скидки на проезд и т.д.), основной целью ее введения является улучшение взаимоотношений и интенсификация связей Польши с зарубежной диаспорой.¹¹

Экономическая цель. За счет возвратной миграции государства пытаются пополнить численность трудовых ресурсов, квалифицированных специалистов, молодежи, привлечь инвесторов и инвестиции для развития страны или отдельных регионов. Так, КНР и Перу стимулируют возвращение уехавшей по линии учебной миграции молодежи и оставшейся за рубежом после окончания учебы.

¹⁰ Информация официального сайта посольства Республики Польша в Москве [Режим доступа: www.gov.pl/web/rossija].

¹¹ D. Drbohlav, H. Ágnes and I. Grabowska-Lusińska Experiencing immigration: Comparative analysis of the Czech Republic, Hungary and Poland (Переживая иммиграцию: сравнительный анализ Чешской Республики, Венгрии и Польши) 2009.

Пример 1.3.6. Программы по возвращению образовательных мигрантов и квалифицированных специалистов в Китай

Согласно данным Министерства образования КНР в период с 1978 по 2017 год 84 % обучающихся за пределами КНР китайских студентов (3132 тыс. человек) вернулись на родину. Только в 2017 году общее число вернувшихся в Китай выпускников зарубежных образовательных учреждений составило 480,9 тыс. – на 11 % больше, чем годом ранее. Это третья волна обратной эмиграции соотечественников в Китай стала самой масштабной с момента создания государства в 1949 году. Основная причина возвращения – стабильное развитие и нарастающая мощь Китая, а также специальные программы привлечения возвратных мигрантов. Китай последовательно реализует «План для 1000 людей». Разработка плана началась в 2008 году. План направлен на привлечение кадров высокого уровня из-за рубежа в важные государственные проекты, учебные заведения, лаборатории, а также предприятия центрального подчинения, финансовые учреждения государственного значения, высокотехнологические зоны. В стране создано уже более 300 бизнес-инкубаторов для стартапов соотечественников, приехавших из-за рубежа, где есть много шансов трудоустройства и принята упрощенная политика регулирования бизнеса. В рамках данного плана уже удалось привлечь 7 тыс. человек. Китай планирует создавать еще больше программ для стимулирования обучающихся за пределами КНР китайских студентов к возвращению на родину в целях для открытия собственного бизнеса и продвижения инноваций. Среди планируемых мер: упрощение процедур сертификации на местном уровне; облегчение получения прописки; создание условий для обеспечения образовательных нужд детей специалистов; предоставление кредитов на основе прав интеллектуальной собственности для финансирования стартапов; упрощенные процедуры регистрации торговых знаков; оптимизация процесса подачи заявок на экспорт; поддержка коммерциализации научно-технологических разработок. Кроме того, создается система общественных услуг для предоставления полноценной помощи возвращающимся в Китай специалистам. В результате постепенно КНР превращается из страны экспорта талантов в страну привлечения талантов, в том числе высококвалифицированных кадров. Вернувшиеся после учебы за рубежом студенты становятся не только ведущими кадрами в сферах науки, образования, экономики, культуры, но и движущей силой для создания страны нового типа.¹²

Пример 1.3.7. Возвращение молодежи и образовательных мигрантов из-за рубежа в Перу

Основным приоритетом миграционной политики Перу стало возвращение перуанцев на родину. В первую очередь это касается молодых людей, обладающих высоким уровнем образования, которые в свое время были отправлены государством на учебу за рубеж. В 2004 году был издан специальный указ президента Перу об освобождении от таможенных налогов перуанских мигрантов, возвращающихся на родину.

Пример 1.3.8. Привлечение «лиц индийского происхождения» и «заграничных индийских граждан» в экономику Индии

В Индии применяется термин «лицо индийского происхождения» (Person of Indian Origin (PIO). Человек, имеющий индийские корни, имеет право на получение вида на жительство и на ускоренное

¹² В Китае началась третья волна возвращения китайских студентов из-за рубежа [Режим доступа: <http://russian.people.com.cn/n3/2017/1027/c31516-9285649.html>];

Китай усилит меры по стимулированию возвращения на родину обучающихся за пределами страны учащихся [Режим доступа: http://russian.news.cn/2018-04/05/c_137088856.htm].

вхождение в индийское гражданство. Исключение составляют люди, когда-либо бывшие гражданами Пакистана или Бангладеш. Закон о гражданстве (с поправками) 2003 года и Постановление о гражданстве (с поправками) 2005 года ввели еще одно понятие – «заграничные граждане Индии» (Overseas Citizens of India (OCI)). Заграничные граждане Индии, которые были зарегистрированы в течение пяти лет, должны являться резидентами Индии только один год, прежде чем стать полноправными гражданами. Также данные категории населения получают преференции в уплате налогов. Благодаря данным подходам Индия смогла привлечь значительные средства в национальную экономику в качестве инвестиций.

Цель стимулирования регионального развития. За счет возвратной миграции государства пытаются выровнять диспропорции в региональном развитии страны. Например, в государственных программах возвратной миграции в Российской Федерации, Германии и Греции выделяются приоритетные территории расселения соотечественников и репатриантов. Направление возвратных мигрантов в приоритетные регионы и населенные пункты может помочь как непосредственно в их развитии, так и в более равномерном региональном развитии всего государства.

Пример 1.3.9. Региональные приоритеты программы репатриации в Греции

В целях рационального размещения репатриантов в различных регионах Греции, страна делится на четыре зоны (А, Б, В, Г) соответственно демографическим, экономическим и социальным характеристикам вышеперечисленных зон (регионов): зона А: Восточная Македония, Фракия и острова Северного Эгейского моря; зона Б: пограничные префектурные округа Центральной и Западной Македонии и Эпира; зона В: остальная Греция, за исключением градостроительных комплексов в Афинах, Ираклио, Салониках, Патрах и Пирее; зона Г: градостроительные комплексы в Афинах, Ираклио, Салониках, Патрах и Пирее. По общему решению министра внутренних дел, общественной администрации и децентрализации, министра национальной экономики и министра Эгейского моря переселение в зону А и других островов Эгейского моря допускается на основе демографических, экономических критериев и критериев развития.¹³

Пример 1.3.10. Региональные особенности программы поздних переселенцев в Германии

Порядок расселения поздних переселенцев в Германии определяет § 8 Закона о делах перемещенных лиц и беженцев. Федеральные земли принимают поздних переселенцев, их супругов и потомков, отвечающих предпосылкам § 7 абзац 2 BVFG, а также прибывающих вместе с ними членов семей. Члены семей поздних переселенцев, прибывшие вместе с ними, не отвечающие упомянутым требованиям, могут быть направлены в принимающую землю. Принимающую федеральную землю в соответствии с процедурой распределения назначает Федеральное административное ведомство (Bundesverwaltungsamt). Система расселения поздних переселенцев между землями устанавливается соглашениями между ними. При отсутствии таких соглашений распределение переселенцев в соответствии с Законом о делах перемещенных лиц и беженцев производится в следующем соотношении: Северный Рейн-Вестфалия – 21,8 %, Бавария – 14,4 %, Баден-Вюртемберг – 12,3 %, Нижняя Саксония – 9,2 %, Гессен – 7,2 %, Саксония – 6,5 %, Рейнланд-Пфальц – 4,7 %, Саксония-Анхальт – 3,9 %, Тюрингия – 3,5 %,

¹³ Закон Греции № 2790 [Режим доступа: <http://businesseuro.ru/imigracgregcia.html>].

Бранденбург – 3,5 %, Шлезвиг-Гольштейн – 3,3 %, Берлин – 2,7 %, Мекленбург-Померания – 2,6 %, Гамбург – 2,1 %, Саарланд – 1,4 %, Бремен – 0,9 %.¹⁴ В федеральной земле, указанной Федеральным административным ведомством, переселенцу необходимо проживать в течение следующих трех лет. Власти земли могут предписать временное место жительства, если переселенец не может обойтись без финансовой поддержки со стороны государства.¹⁵ В случае если переселенец покинет предписанную ему территорию вселения до истечения трехлетнего срока, он автоматически лишается государственной социальной помощи.

В странах мира, использующих возвратную миграцию в интересах развития, накоплен значительный опыт с точки зрения основных подходов к организации и мер реализации процесса переселения, адаптации и интеграции возвратных мигрантов в новых местах проживания.

Наиболее распространенными являются:

1. Предоставление преференций в получении вида на жительство и гражданства (Российская Федерация, Польша, Израиль, Германия).
2. Компенсация стоимости проезда к новому месту жительства (Венгрия, Российская Федерация).
3. Предоставление жилья, земельного участка или содействие в их приобретении (Израиль, Греция, Казахстан).
4. Система денежных выплат на обустройство на новом месте проживания (Израиль, Германия, Казахстан, Российская Федерация).
5. Предоставление медицинской и социальной помощи возвратным мигрантам и членам их семей (Израиль, Германия, Греция, Венгрия).
6. Содействие переселенцам в трудоустройстве (Венгрия, Япония, Казахстан, Российская Федерация).
7. Содействие возвратным мигрантам в обучении языку, получении образования и повышении квалификации (Венгрия, Польша, Греция).

Пример 1.3.11. Социально-экономическая поддержка возвратных мигрантов в Венгрии

Закон устанавливает для тех венгров, на которых распространяется его действие, целый ряд льгот и право на помощь на территории Венгерской Республики. Зарубежные венгры из сопредельных стран имеют право на льготный проезд в Венгрии по маршрутам общественного транспорта местного значения и дальнего следования (на железных дорогах – при путешествии вторым классом). При этом детям в возрасте до шести лет и лицам старше 65 лет предоставлено право на неограниченное число бесплатных поездок. Эта же категория четыре раза в год имеет право на 90 % компенсации оплаты проезда на общественном транспорте дальнего следования.

¹⁴ Дронфорт Г. Правовое положение поздних переселенцев (Spaetaussiedler) из бывшего СССР. Recht-GERMANY.RU. Германия по-русски [Режим доступа: <http://recht.germany.ru/aussiedler.db/items/18.html?op=>].

¹⁵ Добро пожаловать в Германию! Информация для иммигрантов. Поздние переселенцы. Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag. Paderborn. 2005. С. 7.

Аналогичная компенсация проезда в общественном транспорте дальнего следования один раз в год предоставляется также группам, состоящим не менее чем из 10 лиц моложе 18 лет и двух сопровождающих взрослых.

Для зарубежных венгров предусмотрено право как на получение первого образования в высшей школе или университете, так и на другие виды образования, включая получение ученой степени. При этом студенты дневной формы обучения финансируемых государством образовательных программ имеют право на установленную законом стипендию, другие финансовые выплаты, выделяемые из бюджета на нужды студентов, а также компенсацию оплаты отдельных медицинских услуг.

Для осуществления трудовой деятельности зарубежным венграм необходимо получить разрешение на общих основаниях с другими иностранными гражданами. Однако для них сделано некоторое исключение, поскольку этой категории иностранных граждан разрешение на работу в Венгрии на срок до трех месяцев каждого календарного года может быть выдано независимо от ситуации на рынке рабочей силы. Расходы, связанные с выполнением юридических условий получения разрешения на трудовую деятельность (в частности, затраты на получение подтверждений необходимого уровня образования, профессиональной подготовки и соответствия профессиональным требованиям по состоянию здоровья), также могут быть компенсированы через некоммерческие фонды.

В Законе содержатся положения о том, что общественные средства массовой информации Венгрии регулярно собирают и распространяют информацию о венграх, живущих за рубежом, а также передачу информации о Венгрии и венграх зарубежным соотечественникам. Государство обеспечивает подготовку и трансляцию передач общественных телепрограмм для венгерских общин, проживающих за рубежом, учреждая для этих целей некоммерческие фонды и поддерживая их деятельность.¹⁶

Пример 1.3.12. Социально-экономическая поддержка возвратных мигрантов в Польше

Лица, прибывающие в Польшу на основании репатриационной визы, получают польское гражданство в момент пересечения государственной границы Республики Польша. После прибытия в Польшу репатрианты получают помощь из государственного бюджета. Финансовая помощь для репатриантов выплачивается в форме одноразовых пособий: транспортного (возмещение стоимости проезда), на обустройство и текущие расходы, а также школьного пособия (на расходы, связанные с началом учебы в Польше несовершеннолетних детей репатриантов). Транспортное пособие консул может выплатить лицу, которое получило репатриационную визу, но не располагает достаточными средствами на оплату переезда в Польшу. Репатриантам, которые прибывают в Польшу азиатской территории бывшего СССР и вынуждены были понести затраты на ремонт или приспособление места жительства в Польше, предоставляется помощь из средств государственного бюджета, для частичного возмещения понесенных расходов.

Репатриант пенсионного возраста получает право на предоставление пенсии и пособий от Управления социального страхования по месту поселения. При получении репатриантом пенсии в Польше годы, проработанные за границей, учитываются как время работы и страхования в Польше. Кроме того, постоянно нетрудоспособному репатрианту полагается постоянное пособие от Управления социального страхования, а репатрианту, временно нетрудоспособному, – временное пособие. Любые выплаты от Управления социального страхования, т.е. пенсии, пособия, в том числе пособия на семью и пособия по состоянию здоровья, предоставляются репатриантам на таких же основаниях, как для всех граждан Республики Польша.

¹⁶ Агаджанян М. Репатриация соотечественников: вопросы правового обеспечения и эффективной реализации. 21 век. № 1 (3). 2006. С. 29-35.

Репатрианты могут посещать курсы польского языка и адаптации в польском обществе. Согласно Закону лица, ходатайствующие о получении репатриационной визы, будут иметь возможность посещать курсы польского языка, организованные на территории страны проживания. Эти курсы могут финансироваться польским консульством.¹⁷

Пример 1.3.13. Социально-экономическая поддержка репатриантов в Греции

В рамках программы обеспечения собственным жильем репатриантов в Греции существуют следующие виды преференций. Во-первых, бесплатное предоставление земельных участков, где это возможно, а также субсидии на строительство собственного жилья либо улучшение уже имеющегося жилья, приобретение квартир на свободном рынке, либо предоставление готового жилья государством или другой организацией. Помимо этого, у репатриантов есть право на получение субсидии для оплаты аренды жилья на свободном рынке либо на компенсацию жилищных нужд в арендуемых помещениях. Государство также выдает репатриантам лицензии на строительство жилья. Данная лицензия выдается компетентной службой градостроения и касается основного и единственного жилья репатрианта общей площадью до 120 кв. метров, которое строится на собственном земельном участке.

Греция обеспечивает трудоустройство репатриантов в государственном и сельскохозяйственном секторах. Также существует ряд специальных программ. Например, в учреждениях начального и среднего образования при создании программ по преподаванию языка и культуры страны происхождения в объеме до четырех часов в неделю на работу на основе очередности принимаются преподаватели-переселенцы из соответствующих стран прибытия. Оплата их труда производится почасово. Государство предоставляет и ряд таможенных льгот. Переселенцы имеют право на ввоз без оплаты пошлины личных вещей, к которым относятся домашние вещи, одно транспортное средство, рабочий инструмент и финский домик (один на семью). Компенсируются также транспортировка и непосредственный переезд самих переселенцев. Для более полной социальной адаптации переселенцев составляются специальные дополнительные национальные программы изучения новогреческого языка длительностью не менее шести месяцев, включающие, помимо систематического преподавания новогреческого языка, знакомство с разделами трудового и страхового законодательства, функционирования различных институтов и др. Помимо этого, переселенцам выдается специальная медицинская книжка, дающая право на бесплатное медицинское, амбулаторное и стационарное обслуживание во всех государственных больницах и медицинских центрах. Особо необходимо выделить тот факт, что государство предоставляет гарантию выплаты кредитов, согласно действующим законодательным нормам.

Пример 1.3.14. Социально-экономическая поддержка поздних переселенцев в Германии

Поздним переселенцам предоставляется определенный набор преференций. Во-первых, компенсируются расходы, связанные с переселением. По ходатайству переселенца ему могут быть возмещены возникшие в связи с переселением и путевые расходы. Необходимо учитывать, что расходы, связанные с переселением, не возмещаются в том случае, если – например, при необходимости транспортировки больного – федеральное правительство предоставило за свой счет бесплатный билет на самолет. Если переселенец до этого не передал свое право

¹⁷ Информация портала юридической информации о визовом законодательстве Польши «ВИЗА.ПОЛЬША.RU» [Режим доступа: <http://wiza.polska.ru/repatriacja/index.html>].

на получение компенсации расходов какому-либо транспортному предприятию, он получит ее в рамках процедуры регистрации в Федеральном административном ведомстве.

Также переселенцу оказывается первичная помощь. Имея статус позднего переселенца, он получает помощь в натуральной форме, которую предоставляет общественно-полезное объединение «Фридландхильфе», а также первичную материальную помощь для финансирования своих первых необходимых расходов в Германии.. Эту помощь получают также члены семьи, если они въехали в страну вместе с переселенцем. Первичная материальная помощь предоставляется и в том случае, если переселенец, имеющий на нее право, немедленно по прибытии на территорию ФРГ направится в первичный пункт приема на федеральном уровне во Фридланде с целью регистрации и распределения по землям. Первичная материальная помощь – это добровольная услуга со стороны федерального правительства. Ее выплату осуществляет Федеральное административное ведомство. Если переселенец трудоспособен, но в силу безработицы не имеет дохода, он может подать в местное агентство по вопросам труда заявку на получение пособия по безработице.

Переселенец может подать заявку на единовременное интеграционное пособие в целях компенсации ущерба, понесенного в результате пребывания в местах лишения или ограничения свободы в бывшем Советском Союзе, если он родился до 1 апреля 1956 года и обладает признанным статусом позднего переселенца. Размер выплат зависит от даты рождения: если переселенец родился до 1 января 1946 года, то получит 3067,75 евро; если он родился между 1 января 1946 годом и 31 марта 1956 годом включительно, сумма единовременного интеграционного пособия составит 2045,17 евро. Если переселенец моложе 30 лет, он может получить различные виды помощи для оплаты языковых курсов, связанных с учебой в вузе, и специальных учебных курсов с целью получения или подтверждения аттестата зрелости, дающего право на поступление в вуз. Эта помощь предоставляется благотворительным Фондом имени Отто Бенекке в рамках гарантий в области высшего образования. В Фонде переселенец может получить более подробную информацию о возможностях и условиях учебы в вузе и о предпосылках допуска к учебе в вузе.

Фонд имени Отто Бенекке оказывает содействие в поступлении на языковые курсы, связанные с учебой в вузе, а также на подготовительные курсы с целью дальнейшего обучения в вузе и помогает получить допуск на поступление в вуз. В период подготовительного обучения Фонд консультирует и опекает абитуриентов и студентов. Также у Фонда существует программа для лиц с высшим образованием, которая может стать важным подспорьем переселенцу для начала профессиональной карьеры в Германии. Эта программа предназначена для поздних переселенцев, для прибывших в страну по линии еврейской эмиграции и для тех, кто имеет право на убежище. Условием для участия в этой программе является наличие законченного высшего образования, полученного в той стране, откуда переселенец прибыл. Однако, если свидетельство о высшем образовании не признается в Германии или признается лишь частично, переселенцу также следует обратиться в Фонд имени Отто Бенекке за содействием. Важную помощь он может получить и в том случае, если его профессиональная квалификация признается, однако на германском рынке труда он может устроиться на работу только после дополнительной учебы в вузе или прохождения дополнительного курса.¹⁸

¹⁸ Добро пожаловать в Германию! Информация для иммигрантов. Поздние переселенцы. Bonifatius GmbH Druck-Buch-Verlag, Paderborn, 2005. С. 7.

Контрольные вопросы:

1. Какие цели ставят и какие задачи решают страны, стимулирующие возвратную миграцию?
2. Какие меры поддержки возвратных мигрантов используются в различных странах мира?
3. Почему государства готовы тратить значительные средства на поддержку адаптации и интеграции возвратных мигрантов? Окупаются ли эти затраты?
4. В чем проявляется положительная роль возвратной миграции для экономики принимающей страны? Приведите примеры.

Практикум:

1. Рассчитайте демографический вклад международной миграции в развитие вашей страны или региона на основе данных официальной статистики за 2000-2018 годы. Используйте такие показатели: а) численность населения; б) естественный прирост, в) миграционный прирост. На сколько благодаря внешней миграции сократилось или увеличилась численность населения в вашей стране или регионе? Влияние миграции было положительным или отрицательным?
2. Дайте оценку демографическим и социально-экономическим эффектам программ возвратной миграции на примере одной из стран.

Обязательная литература:

1. Демографический понятийный словарь/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М.: ЦСП. 2003. 352 с. [Режим доступа: www.socioprognoz.ru/files/File/2012/Demograf%20ponyatini%20slovar.pdf].
2. Практическая демография/ Под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М.: ЦСП. 2005. 280 с. [Режим доступа: www.isras.ru/publ.html?id=2094].
3. Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Мировой рынок труда и международная миграция. М.: Экономика. 2010. 303 с.
4. Учебные модули по вопросам управления трудовой миграцией. Пособие для методистов. Женева: ОБСЕ. МОМ. 2011. 348 с. [Режим доступа: www.osce.org/ru/secretariat/115544?download=true].
5. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Изд-во РГСУ. 2007. 462 с. [Режим доступа: <http://yanko.lib.ru/books/cultur/yudina-migraciya-slov-term-2007-a.htm>].

Дополнительная литература:

6. Елисеева И.И. Демография и статистика населения. 3-е изд., пер. и доп. Учебник для академического бакалавриата. М.: Юрайт. 2017. 405 с.
7. Международное гуманитарное право/ Под ред. А.Я. Капустина. 2-е издание, исправленное и дополненное. М. Юрайт. 2011. 639 с. [Режим доступа: <https://ozon-st.cdn.ngenix.net/multimedia/1002960198.pdf>].

8. Многоликая миграция/ Под ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. М. Экон-информ. 2014. 261 с. [Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21988344>].
9. Правовое положение поздних переселенцев (Spaetaussiedler) из бывшего СССР. GERMANY.RU. 1999. [Режим доступа: <http://recht.germany.ru/aussiedler.db/items/18.html?op=>].
10. Рязанцев С.В., Гребенюк А.А. «Наши» за границей. Русские, россияне, русскоговорящие, соотечественники: расселение, интеграция и возвратная миграция в Россию. М. ИСПИ РАН. 2014. 238 с. [Режим доступа: <https://istina.msu.ru/publications/book/6531743/>].
11. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ЕЭК ООН. ЮНФПА. Женева. 2011 [Режим доступа: www.unec.org/fileadmin/DAM/stats/publications/RUS_International_Migration_Statistics_Practical_Guide.pdf].
12. Миграция и денежные переводы, Всемирный банк (Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook. Migration and Development Brief № 23. World Bank), 2014 [Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/848611444756854924/MigrationandDevelopmentBrief23.pdf>].
13. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development. UNDP Human Development Report 2009. New York. United Nations Development Programme. 2009 [Режим доступа: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf].
14. Ratha D. The impact of remittances on economic growth and poverty reduction. Migration Policy Institute. Policy brief. 2013. № 8 [Режим доступа: www.migrationpolicy.org/pubs/Remittances-PovertyReduction.pdf].
15. Social protection, growth and employment: Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan. New York. United Nations Development Programme, 2013. [Режим доступа: www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Social%20protection,%20growth%20and%20employment/Draft8_SPG&E_web.pdf].
16. Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2013: Migrant Well-being and Development. Geneva. IOM). [Режим доступа: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf].

Видеосюжет:

Миграция населения: плюсы и минусы. Экспертное мнение 02.02.2017
 [Режим доступа: www.youtube.com/watch?v=SGAv8UdhOpI].

РАЗДЕЛ II.

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВОЗВРАТНОЙ
МИГРАЦИИ**

2.1. Возвратная миграции в международных и региональных правовых документах

Содержание. *Международное миграционное право. Правовое регулирование миграции и правовое положение мигрантов. Международное правовое регулирование в области возвратной миграции. Определение сущности возвратной миграции в международном праве. Содержание международного сотрудничества и партнерства государств в сфере политики возвращения мигрантов. Межгосударственное, региональное и международное сотрудничество в сфере регулирования процессов возвратной миграции. Региональные договоры и механизмы: правовые документы СНГ о деятельности в области миграции, противодействию неурегулированной миграции и противодействию торговле людьми; правовые документы ШОС, затрагивающие вопросы миграции; правовые документы Евразийского экономического союза, затрагивающие вопросы миграции; документы в сфере миграции, принятые в рамках ОДКБ и Алматинского процесса. Сотрудничество стран региона ЦА с МОМ, ЕС и другими международными структурами, в первую очередь со специализированными учреждениями и организациями ООН.*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ И ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МИГРАНТОВ

Международное миграционное право (ММП) – это отрасль международного права, регулирующая миграцию. Ее основу составляют различные источники международного публичного права. В отличие от отрасли, состоящей из комплекса правовых документов, касающихся миграции, ММП – общий термин, используемый для описания совокупности законов, принципов и норм, которые регулируют международные права и обязанности государств, связанные с мигрантами.¹

Определимся с перечнем источников, регулирующих международное миграционное право.

Каждая отрасль права обладает определенным набором источников, в которых закреплены ее основополагающие начала и предмет регулирования. Не является исключением и международное право, которое обладает определенным набором обязательных и вспомогательных источников. Официальный характер источникам международного права придается, как правило, двумя путями:

- во-первых, путем правотворчества, когда субъекты международного права одобряют договоры, содержание нормы права или рекомендации межправительственных организаций;
- во-вторых, путем санкционирования, когда субъекты международного права одобряют обычные нормы, придавая им юридическую силу.

Наиболее полно источники международного права перечислены в статье 38 Статута Международного суда ООН. Их можно классифицировать по трем группам: основные, производные (вторичные) и вспомогательные (рис. 2.1.1).²

¹ Правозащитный подход к разработке программ, МОМ, Женева (Rights-based approach to programming. IOM. Geneva) [https://publications.iom.int/system/files/pdf/rba_manual.pdf].

² Международное публичное право/ Под ред. К.А.Бекяшев. М., 2008. С. 17-18.

Рис. 2.1.1. Классификация источников международного миграционного права

Источники международного миграционного права				
Основные		Производные	Вспомогательные	
Международный договор	Международный обычай	Решения международных организаций и конференций	Решения международных инстанций	Доктрины выдающихся специалистов в области международного права

ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО МИГРАЦИОННОГО ПРАВА

Международные договоры. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. определяет международный договор как международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.³

Одним из источников международного права выступают правообразующие договоры. В сфере международного миграционного права данные договоры можно подразделить на общие и специализированные. К общим договорам мы относим, например, все конвенции и пакты, которые регулируют права человека в целом (МПГПП, МПЭСКП, ЕКПЧ и др.), но также важны в отношении миграции. К специализированным договорам относятся договоры, которые непосредственно регулируют миграционные отношения. Сегодня в данной области существует большое количество международных договоров, среди которых можно выделить следующие:

- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года;
- Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» от 24.06.1975 года;
- Конвенция МОТ №97 «О работниках-мигрантах» от 01.07.1949;
- Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года и два протокола к ней – Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предупреждении торговли людьми, особенно женщинами и детьми;
- Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года;
- Конвенция ООН о сокращении безгражданства 1961 года;
- Конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны. Женева, 12 августа 1949 года;

³ Венская конвенция о праве международных договоров. Организация Объединенных Наций [Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml].

- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I);
- Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II).

Международный обычай. Вторым важным источником международного миграционного права является *обычай*, под которым в международном праве принято понимать согласованную и длительную практику государств (так называемый *usus*), которой сопутствует убеждение («правовое сознание»), что она представляет собой обязательное право (*opinio iuris sive necessitous*). Международными обычаями являются те правила и порядки, которые устанавливаются в международных отношениях на основании постоянного и однообразного применения их к одинаковым по существу случаям (рис. 2.1.2).⁴

Рис. 2.1.2. Признаки международного обычая

Признаками международного обычая являются:			
продолжительное существование практики	единообразие, постоянность практики	всеобщий характер практики	убежденность в правомерности и необходимости соответствующего действия

Говоря о международном обычае в области международного миграционного права, следует иметь в виду те правила поведения, которые закрепились в результате перемещения людей, иными словами, в ходе миграционных процессов.⁵ В настоящее время обычай служит, прежде всего, дополнительным средством защиты прав человека. Так, в качестве обычаев в международном миграционном праве можно признать принцип отказа от обратной высылки, или *non-refoulement*, который не должен применяться в отношении беженцев, даже если государство не ратифицировало конвенцию 1951 г. или любой другой договор по правам человека. Данный обычай является первостепенным принципом, на котором базируется международная защита беженцев.

ПРОИЗВОДНЫЕ ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО МИГРАЦИОННОГО ПРАВА

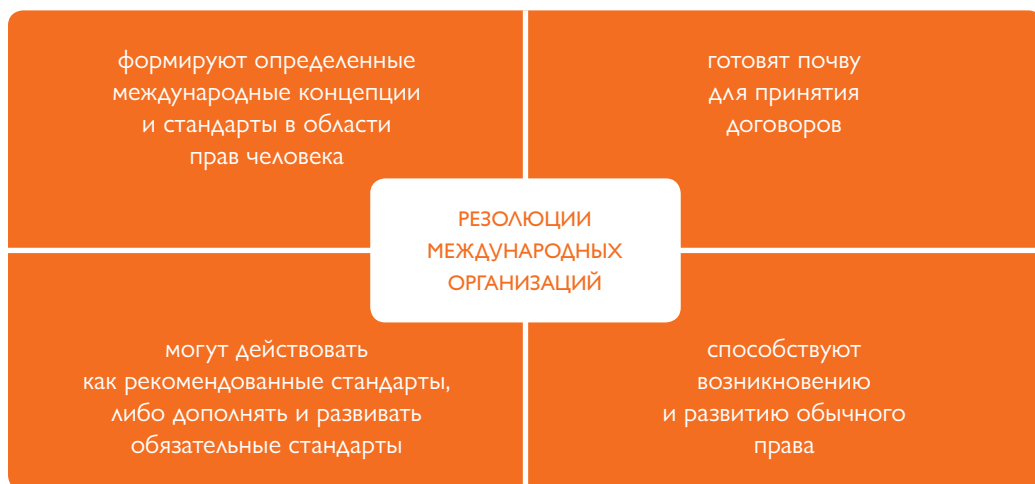
Резолюции международных организаций или конференций. Резолюции международных организаций являются новым источником международного права. Практически во всех межправительственных организациях имеются органы, которые принимают обязательные для государств – членов резолюции.⁶ Данные документы играют важную роль в регулировании международных отношений и, в частности, по обеспечению и защите прав человека (рис. 2.1.3).

⁴ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. М., 1996. Т. 1. С.147.

⁵ Пархомова Ю.А. Источники международного миграционного права// Журнал международного права и международных отношений. № 3. 2008. С. 30-33.

⁶ Международное публичное право/ Под ред. К.А. Бекяшева. М. 2008. С. 20.

Рис. 2.1.3. Характерные черты резолюций международных организаций



В области регулирования вопросов миграции и прав мигрантов важное значение имеют резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Среди них можно выделить резолюцию 59/194 по докладу Третьего комитета, в которой государствам рекомендуется рассмотреть возможность обзора и, при необходимости, пересмотра миграционной политики в целях ликвидации любой дискриминационной практики в отношении мигрантов и членов их семей (пункт 8); рекомендуется также рассмотреть возможность принятия специальных программ, позволяющих мигрантам полностью интегрироваться в принимающие их страны (пункт 9).⁷ Значимость резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, заключается в их признании значительным числом государств: даже не имея обязательной силы, они обладают неоспоримым моральным воздействием и служат практическим руководством для государств.⁸

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО МИГРАЦИОННОГО ПРАВА

Решения и постановления международных контрольных органов. При определении содержания правовых норм в качестве вспомогательных средств используются решения и постановления международных контрольных органов, в частности международных и арбитражных судов. Первые из них, как правило, — это постоянно действующие инстанции. К ним относятся международные суды и механизмы по правам человека (действующие в рамках ООН) и региональные суды (например, ЕСПЧ), как общей юрисдикции, так и специальные.

На практике большее влияние имеют решения специальных контрольных органов. Такие органы создаются главным образом на основании международных договоров по правам человека. В качестве примера можно привести Комитет ООН по правам человека, созданный на основании Пакта о гражданских и политических правах, а также Европейский Суд по правам человека, образованный на основе Конвенции о защите прав человека и основных

⁷ См.: <https://undocs.org/ru/A/RES/59/194>.

⁸ Пархомова Ю.А. Источники международного миграционного права. Журнал международного права и международных отношений. № 3. 2008. С. 30-33.

свобод (1950), также известной как Европейская конвенция по правам человека. В данные органы может обратиться любое лицо, которое считает, что его права нарушены, а все средства внутренней защиты в своем государстве — исчерпаны. Как показывает практика данных органов, чаще всего к ним обращаются лица с жалобами на незаконное и произвольное возвращение, а также по делам, связанным с международной защитой.

Доктрина международного миграционного права. Другим вспомогательным источником международного миграционного права являются доктринальные разработки известных правоведов-международников. Это объясняется тем, что, хотя правовые нормы международного права и кодифицируются, на данный момент этот процесс по ряду направлений не завершен. Поэтому представители юридической науки также принимают участие в систематизировании и развитии накопленных правовых знаний. В области исследования доктрины международного миграционного права следует отметить таких выдающихся ученых, как Т. Алейникофф, Р. Апплеярд, В. Четейл, К. Бретель, Г. Гудвин-Гилл, Р. Перрушу, Р. Человински, которые разработали основные понятия международного миграционного права.⁹ Как вспомогательный источник доктрина международного миграционного права позволяет определить точное содержание позиций субъектов международного права при применении и толковании международно-правовых норм. Значение доктрины международного миграционного права заключается в том, что она способствует уяснению и трактовке отдельных международно-правовых положений.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ МИГРАЦИИ И ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ МИГРАНТОВ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТАХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Вопросы миграции тесно связаны с вопросами реализации и защиты прав человека. Во всех документах по правам человека тем или иным образом затрагиваются вопросы свободы передвижения, что и составляет основу миграции. К примеру, Всеобщая декларация прав человека гласит, что «каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства» (ч. 1 ст. 13).¹⁰ Более подробно положения этого права изложены в ст. 12 и 13 Международного пакта о гражданских и политических правах. Свобода передвижения и выбора места жительства является естественной и неотчуждаемой возможностью, принадлежащей каждому от рождения. В широком плане *свободу передвижения и выбора места жительства можно определить, как естественно возникающую, неотъемлемую, законодательно закрепленную и гарантированную возможность человека пользоваться благом в виде беспрепятственного перемещения по территории страны, где он законно находится, а также его беспрепятственного временного или постоянного проживания в лично им определяемом месте.*¹¹

Содержание норм международных договоров позволяет сделать вывод о том, что право человека на свободу передвижения содержит несколько элементов (рис. 2.1.4).

⁹ Пархомова Ю.А. Источники международного миграционного права. Журнал международного права и международных отношений. № 3. 2008. С. 30-33.

¹⁰ Всеобщая декларация прав человека. Организация Объединенных Наций. [www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf]

¹¹ Ростовщикова О.В. Свобода передвижения и выбора места жительства и гарантии ее обеспечения и защиты в России. 2001. п. 7. [<http://dspace.kpfu.ru/xmlui/bitstream/handle/net/116666/0-776739.pdf?sequence=-1>].

Рис. 2.1.4. Содержание элементов права человека на свободу передвижения



В других международных актах предусматриваются иные права, которые создают основу для защиты прав мигрантов. Так, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепляет право на труд и, в частности, предусматривает создание справедливых и благоприятных условий труда, в том числе для иностранных граждан. Помимо этого, в данном Пакте предусматривается комплекс прав, которые направлены на создание благоприятных условий жизни, среди которых право на образование и право на здоровье. Данные права имеют важное значение для мигрантов, так как при их реализации они имеют право требовать равной оплаты за свой труд, предоставления достойных условий жизни, возможность обращения в государственные органы и т.д. Важное значение для защиты прав мигрантов имеет соблюдение принципа равенства и запрета дискриминации. Например, данному вопросу посвящены Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В данных документах запрещается разделение, исключение, разграничение или предпочтение по различным основаниям, в том числе по национальному и этническому признаку.

ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ СНГ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ, ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕУРЕГУЛИРОВАННОЙ МИГРАЦИИ И ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Государства ЦА являются участниками ряда межгосударственных объединений, в рамках которых рассматриваются вопросы, связанные с миграционными процессами.

Первым среди данных межгосударственных объединений следует назвать СНГ, созданное в 1991 году. Одной из основных целей образования СНГ была организация сотрудничества для поддержания интегрирующих связей в области экономики и безопасности между бывшими советскими республиками.

Государствами-участниками СНГ на данный момент являются: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан (*ассоциированный член*), Узбекистан.

Основополагающими документами, которые регулируют деятельность СНГ являются Соглашение о создании СНГ; Алма-Атинская Декларация; Устав СНГ; Договор о создании

Экономического Союза. В данных документах определяются основные направления взаимодействия между государствами-участниками СНГ.

Особое внимание в рамках СНГ уделяется вопросу правового регулирования миграционных процессов в странах-участницах СНГ. Так, в учредительных документах СНГ (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 года, Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 года, Устав СНГ (статья 4), Алма-Атинская декларация от 21 декабря 1991 года) содержится важное положение о том, что к сфере совместной деятельности государств-участников СНГ, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты в соответствии с обязательствами, принятыми государствами-участниками в рамках Содружества, относятся вопросы миграционной политики.

Помимо этого, в Уставе СНГ предусматривается формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободы перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы (статья 19).

Также в рамках организации принят ряд специализированных документов, направленных на регулирование миграционных процессов (рис. 2.1.5).

Рис. 2.1.5. Ключевые документы, принятые в рамках СНГ, регулирующие миграцию

Специализированные документы, направленные на регулирование миграционных процессов в рамках СНГ (Соглашения)					
Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (1994 год)	Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998 год)	Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека (2005 год)	Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека (2005 год)	Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека (2005 год)	Соглашение о единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников СНГ (2011 год)

Специализированные документы, направленные на регулирование миграционных процессов в рамках СНГ (Концепции, стратегии, программы, конвенции, декларации)						
Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции (2004 год)	Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ (2007 год)	Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников (2008 год)	Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года, утвержденной главами правительств СНГ 14 ноября 2008 года (2008 год)	Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014–2018 годы (2013 год)	Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы (2014 год)	Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии торговле людьми (2014 год)

В данных документах определены основные приоритетные направления сотрудничества в сфере миграции, среди которых: 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, обеспечение интеграции иммигрантов в общество и формирование у граждан государств-участников СНГ уважительного отношения к законодательству, языку и культуре страны пребывания, продолжение противодействия неурегулированной миграции, заключение соглашений о реадмиссии и т. д.

ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ ЕАЭС О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ, ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕУРЕГУЛИРОВАННОЙ МИГРАЦИИ И ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

В последние годы на постсоветском пространстве был создан ряд региональных международных союзов, задачей которых стало решение вопросов политического, экономического, социального характера, а также обеспечения региональной безопасности. Среди этих объединений следует выделить ЕАЭС и ШОС.

Евразийский Экономический Союз. ЕАЭС — это международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью.¹² В ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономик государств-участников.

В Договоре о ЕАЭС есть самостоятельный раздел, посвященный регулированию трудовой миграции (Раздел XXVI Договора «Трудовая миграция»). Он включает три статьи (96-98). В статье 96 Договора установлено, что «Государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах». Далее в данной статье определяются основные формы сотрудничества государств, к которым отнесены согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции, обмен нормативными правовыми актами, обмен информацией, реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации, обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов и сотрудничество в рамках консультативных органов.

Статья 97 данного договора регулирует трудовую деятельность мигрантов. В частности, подчеркивается, что государства-члены вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства. При этом государства-члены не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда. Однако могут применяться ограничения, введенные данным договором и законодательством государств-членов относительно трудовой деятельности,

¹² Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях евразийской интеграции: правовые аспекты// Труды института государства и права РАН. № 1. 2017. С. 94-113.

рода занятий и территории пребывания их граждан, призванные обеспечить национальную безопасность и общественный порядок.

Также установлено, что срок временного пребывания (проживания) трудящегося государства-члена и его семьи на территории государства трудоустройства определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного трудящимся государства-члена с работодателем или заказчиком работ (услуг). Граждане государства-члена, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства-члена, и члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учет) в течение 30 суток с даты въезда.

В Договоре особо выделяются права и обязанности трудовых мигрантов. В частности, им предоставляется право на занятие профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании, документах о присуждении ученой степени и (или) присвоении ученого звания. Также им предоставлено право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом, на защиту собственности и на беспрепятственный перевод денежных средств. Особо выделяются социальные права трудовых мигрантов. Мигрантам и членам их семей предоставляется социальное страхование, получение медицинской помощи, право на образование, на вступление в профессиональные союзы и на доступ к информации.¹³

Шанхайская организация сотрудничества. ШОС является постоянно действующей региональной международной организацией, основанной в июне 2001 года. Изначально в нее вошли Казахстан, Китай, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Узбекистан. В настоящее время четыре страны — Беларусь, Иран, Монголия и Афганистан имеют в организации статус наблюдателя, а шесть — Армения, Азербайджан, Камбоджа, Непал, Турция, Шри-Ланка — партнеров по диалогу.

Задачи ШОС первоначально лежали в сфере взаимных внутрирегиональных действий по пресечению террористических актов, сепаратизма и экстремизма в ЦА. В июне 2002 года, на Санкт-Петербургском саммите глав государств ШОС, была подписана Хартия Шанхайской организации сотрудничества (вступила в силу 19 сентября 2003 года). Это базовый уставный документ, фиксирующий цели и принципы организации, ее структуру и основные направления деятельности.

В сентябре 2003 года главы правительств стран-членов ШОС подписали Программу многостороннего торгово-экономического сотрудничества, рассчитанную на 20 лет, в результате чего деятельность ШОС получила и широкую экономическую направленность. В качестве долгосрочной цели предусматривается создание зоны свободной торговли на пространстве ШОС, а в краткосрочной перспективе — активизация процесса создания благоприятных условий в области торговли и инвестиций.

Вопросы миграции в рамках данной организации рассматриваются через призму борьбы с сепаратизмом, терроризмом, торговлей оружием, наркотиками и людьми. В этой связи в рамках ШОС не принято отдельного документа, регулирующего вопросы миграции. А основной упор направлен на решение вопросов торговли людьми.

¹³ Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях евразийской интеграции: правовые аспекты// Труды института государства и права РАН. № 1. 2017. С. 94-113.

Алматинский процесс. Алматинский процесс — это региональный консультативный процесс по защите беженцев и международной миграции в, из и по Центральной Азии. Данный процесс был задуман в 2010 году. На сегодняшний день в нем участвуют Азербайджан, Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Турция. Первая Региональная конференция по защите беженцев и международной миграции в ЦА состоялась 14-16 марта 2011 года в Алматы. Участники данной конференции признали важность разработки национальных политик для защиты людей, участвующих в смешанной миграции, призвали принять меры по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, обеспечить эффективную защиту жертв данного преступления, а также обратили внимание на важность принятия решений по вопросам смешанного передвижения населения. В ходе данной конференции была принята Алматинская декларация, призванная развивать региональный диалог и практическое сотрудничество в самых актуальных вопросах, сделать результаты конференции доступными широкой общественности.

Данный процесс направлен на устранение многочисленных проблем, обусловленных сложной динамикой миграции, и на улучшение регионального сотрудничества и координации по смешанной миграции. Цели Алматинского процесса: содействие диалогу по вопросам международной миграции и защиты беженцев; разработка механизмов мониторинга и решения проблем, связанных с нерегулируемой миграцией; поощрение достижений единого понимания причин и последствий перемещений и миграции; содействие комплексной и дифференцированной политике касательно перемещающихся лиц; разработка проектов мероприятий, направленных на укрепление потенциала государств с целью управления вопросами миграции, в том числе и защиты беженцев. Области деятельности данного процесса включают решение проблем бесконтрольной миграции, управление и безопасность границ, торговля людьми и их контрабанда, защита прав мигрантов и беженцев, трудовая миграция и т. д.

В 2012 году в государствах-участниках были назначены Национальные координаторы на уровне заместителей министра, а также одобрена Региональная рамочная программа сотрудничества и Региональный план действий.

Региональная рамочная программа сотрудничества предусматривает оказание содействия региональному диалогу и сотрудничеству по вопросам, представляющим взаимный интерес, а также укрепление потенциала государств и других заинтересованных сторон в области решения задач, связанных со смешанной миграцией, более прогнозируемым, эффективным образом, обеспечивающим необходимый уровень защиты. Региональный план действий предлагает конкретные мероприятия для решения данных задач.

Алматинский процесс был введен в действие 5 июня 2013 года в ходе министерской Конференции по защите беженцев и международной миграции в Алматы. По итогам Конференции принято коммюнике, в котором провозглашалась договоренность государств реагировать на многочисленные вызовы, порождаемые смешанными миграционными передвижениями в странах ЦА посредством регионального диалога, практического сотрудничества и установления необходимых национальных законодательных рамок для обеспечения прав человека мигрантов, доступа к международной защите тех, кто в ней нуждается, и долгосрочных решений касательно беженцев.

Контрольные вопросы:

1. Каковы основные источники международного миграционного права?
2. Опишите процесс, при котором государство становится юридически обязанным в рамках международно-правовых договоров по вопросам прав человека и прав мигрантов.
3. Каким образом регулируется миграция в рамках СНГ, ЕАЭС, ШОС? Какова специфика в каждом случае?
4. Опишите особенности двусторонних договоров в сфере регулирования миграции, в которых участвуют страны ЦА.
5. Перечислите и охарактеризуйте основные международно-правовые договоры по защите прав мигрантов.

Практикум:

Аудитория делится на четыре группы. Каждая группа получает перечень документов. Необходимо проанализировать текст документов и подготовить 10-минутную презентацию с плакатом с ответом на вопросы. Время на подготовку — 30 минут.

Группа 1. Используя данные Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международного пакта о гражданских и политических правах и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, необходимо ответить на следующие вопросы, касающиеся миграции и мигрантов:

- какие права человека связаны с миграцией;
- какие права и свободы предоставляются трудовым мигрантам;
- какие ограничения предусмотрены в отношении прав, связанных с миграцией.

Группа 2. Используя данные Договора о ЕАЭС, необходимо ответить на следующие вопросы о миграции и мигрантах:

- какие права предоставлены мигрантам;
- какие формы сотрудничества между странами предусмотрены в данном Договоре относительно миграции;
- какие ограничения в отношении мигрантов установлены в данном документе.

Группа 3. Используя данные документов, принятых в рамках СНГ о миграции, необходимо ответить на следующие вопросы, касающиеся мигрантов и миграции:

- перечислите основные документы СНГ, которые регулируют миграционные процессы;
- каково правовое положение мигрантов в соответствии с документами СНГ;
- какие существуют формы сотрудничества государств-участников СНГ по вопросам миграции.

Обязательная литература:

1. Диноршоев А.М. Права человека. Учебник для вузов. Душанбе: Изд-во «Голд-принт». 2017. 560 С.
2. Международное гуманитарное право : учебник / под ред. А. Я. Капустина. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. — 639 с.
3. Международное публичное право/ Под ред. К.А. Бекашева. М. Издательство «Проспект», 2008. 1008 с.
4. Международное миграционное право. Учебник для вузов. Под ред. С.Н. Тагаевой. Душанбе. Издательство «Эр-граф», 2016. 352 с.

Дополнительная литература:

5. Абашин С. Миграция из Центральной Азии: Практики, местные сообщества, транснационализм// Политика и право России. Том 51. № 3, май-июнь 2013. С. 6-20.
6. Броунли Я. Международное право. М., Издательство «Прогресс», 1977. Кн. 1. 535 с.
7. Воронина Н.А. Внешняя трудовая миграция в условиях евразийской интеграции: правовые аспекты// Труды института государства и права РАН. № 1. 2017. С. 94-113.
8. Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. М. Зерцало, 2008. Т.1. 251 с.
9. Пархомова Ю.А. Источники международного миграционного права// Журнал международного права и международных отношений. № 3. 2008. С. 30-33.
10. Похлебаева А.В. Понятие миграции и ее классификация// Журнал международного права и международных отношений. 2005. № 3. С. 3-6.
11. Тихомиров Ю.А. Правовое положение мигрантов// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. № 3 (6). 2006. С. 17 -20.

2.2. Правовые основы ПДВР

Содержание. Понимание существенной роли добровольного возвращения в поддержании целостности системы управления миграцией; определение основных характеристик влияния программы помощи добровольному возвращению и реинтеграции; введение в структуру ПДВР, МОМ и ее опыт проведения ПДВР, подробная информация о работе программы ПДВР.

ВВЕДЕНИЕ

Миграционные проблемы достигли таких масштабов и такого уровня сложности, что они могут быть решены только с помощью согласованных действий стран. Возвратная миграция является ключевым вопросом в повестке дня национальных и международных политиков, занимающихся вопросами миграции по всему миру, поскольку оказывает влияние на страны происхождения, транзита и назначения, отказников из числа лиц, ищущих убежища, и мигрантов, находящихся в неурегулированной ситуации, затрагивая вопрос целостности систем убежища и иммиграции. Хотя возвратная миграция является естественной частью циклических миграционных схем, она может превратиться в очень чувствительную проблему, когда мигранты, не имеющие разрешения оставаться в стране назначения, будут принудительно возвращаться в страну происхождения или использовать программы добровольного возвращения.

МОМ И ПРОЦЕСС ВОЗВРАЩЕНИЯ

Возвратная миграция должна рассматриваться в широком контексте международного миграционного цикла отдельных мигрантов и инструментов управления миграцией, применяемых правительствами, а не как отдельное явление. Миграционный цикл, включающий региональные и глобальные потоки между странами происхождения, транзита и назначения, приводит либо к интеграции мигрантов в принимающей стране, к их дальнейшей миграции или к добровольному либо недобровольному возвращению в страну происхождения. Поскольку миграция стала более сложной и циркулярной, возникла потребность в реализации более комплексного подхода к возвращению, а также совместных мерах и партнерстве для реализации совместной программы возвращения мигрантов между странами назначения, транзита и происхождения.

Таким образом, вопросы управления миграционными потоками и удовлетворения потребностей мигрантов в защите продолжают оставаться проблематичными для мигрантов, включая несопровождаемых детей-мигрантов, которые становятся жертвами торговли людьми, эксплуатации или являются уязвимыми перед лицом подобных злоупотреблений. Это обусловлено слабым потенциалом стран транзита и назначением удовлетворять потребности большого числа мигрантов, не имеющих документов, необходимостью удовлетворять потребности разных групп мигрантов, и трудностями, связанными с быстрым выявлением и реагированием на конкретные потребности отдельных мигрантов, прибывающих в массовом порядке, в том числе в защите.

Действительно, страны происхождения, транзита и назначения по-разному работают над вопросами возвращения, и, соответственно, их точки зрения и приоритеты разнятся. Например, для большинства стран назначения и транзита основной проблемой является целостность их национальных систем управления миграцией, включая схемы легальной миграции и институт убежища. Для многих стран происхождения и транзита большой приток возвращающихся мигрантов может стать проблематичным ввиду ограниченных возможностей по приему возвращенцев, их реинтеграции и социально-экономической стабильности. Таким образом, привлечение всех соответствующих заинтересованных сторон на национальном, региональном и международном уровнях, в зависимости от обстоятельств, имеет важное значение для достижения более широкого и полного понимания процесса возвращения и эффективной политики возвращения. Наиболее успешные мероприятия по возвращению будут максимально инклюзивными и учитывать потребности и проблемы стран происхождения, транзита и назначения, а также самих мигрантов. Таким образом, развитие диалога может помочь странам происхождения, назначения и транзита наладить партнерские отношения, совместно разрабатывать и осуществлять эффективную политику по возвратной миграции.

В этом подразделе не будут подробно рассматриваться механизмы, связанные с возвращением, — им посвящены другие разделы настоящего Руководства, но, среди прочего, будет раскрыта концепция Программы помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР).

ПДВР — основной вид деятельности МОМ, в рамках которой оказывается жизненно важная помощь десяткам тысяч мигрантов, ежегодно возвращающихся домой. Это сфера деятельности неуклонно расширяется, поскольку все большее число государств — и принимающих мигрантов, и стран происхождения — признают ценность ПДВР как важного компонента эффективной и гуманной системы управления миграцией. В настоящее время МОМ реализует программы ПДВР на всех континентах и в различных направлениях: «север-юг» и «юг-юг».

За последние четыре десятилетия участие МОМ в программе ПДВР отражало меняющиеся реалии миграции. Давний принцип добровольного возвращения МОМ, рассматриваемый как результат осознанного и добровольного решения, является предпосылкой для любой формы участия в конкретной деятельности по возвращению и отражением упомянутой обеспокоенности относительно готовности к возвращению как ключевого элемента устойчивого возвращения. МОМ также находится на переднем крае решения вопросов после прибытия и создания механизмов помощи в реинтеграции как полноценных элементов процесса возвращения. Акцент делается на прогнозировании перспектив возвращения и реинтеграции на ранней стадии, а также на продвижении мер, направленных на помощь мигрантам в мобилизации и использовании дополнительных ресурсов до их возвращения или после того, как они обустроились в своей стране.

Многие из программ МОМ ПДВР, начатые четыре десятилетия назад, предлагали базовую поддержку в организации обратных перевозок. С тех пор они превратились в более комплексные программы с интегрированными услугами по обеспечению устойчивости доходов. Многие инициативы не только поддерживают реинтеграцию отдельных репатриантов, но и способствуют решению проблем возвращающихся, связанных с обеспечением эффективного и устойчивого возвращения.

Такой ход событий отражает тот факт, что многие государства все чаще включают возвратную миграцию в стратегии управления миграцией, которая занимает все более важное место

в международном процессе формирования политики. ПДВР является неотъемлемой частью политики в области миграции и предоставления убежища во многих странах или многосторонних структурах, таких как Европейский Союз, и рассматривается как предпочтительный вариант. ПДВР также становится частью ключевых мер, реализуемых в качестве совместной реакции на проблему нерегулярной транзитной миграции среди пострадавших стран, с оказанием необходимой помощи пострадавшим странам, а также мигрантам, оказавшимся в бедственном положении и часто лишенным средств к существованию.

ЧТО ВХОДИТ В ПДВР?

ПДВР — неотъемлемая часть комплексного подхода к управлению миграцией, которая включает эффективное управление границами, эффективную работу убежищ и, в крайнем случае, принудительное возвращение тех, кто не имеет законных оснований для пребывания в принимающей стране. В рамках ПДВР предоставляется административная, материально-техническая и финансовая поддержка, включая помощь в реинтеграции, мигрантам, которые не могут или не желают оставаться в стране пребывания/транзита и решают вернуться в страну происхождения.

Изначально программы ПДВР появились в Европе, где до сих пор реализуется большая часть программ добровольного возвращения при поддержке МОМ, но за последние 40 лет их сфера действия значительно расширилась. География принимающих государств уже вышла за пределы Европы и включает принимающие страны в Африке, Азии, Северной и Южной Америке и Океании. Кроме того, в контексте транзитной миграции ПДВР оказалась эффективным инструментом и при оказании помощи мигрантам, которые находятся в бедственном положении или нищете, у которых нет средств для дальнейшего перемещения, независимо от того, имеют ли они урегулированный или неурегулированный статус.

В то же время помощь в реинтеграции стала дополнением добровольной помощи в возвращении, так как удовлетворение потребностей возвращающихся лиц, особенно в уязвимых ситуациях, и поддержка их обустройства на родине имеют основополагающее значение для устойчивости процесса реинтеграции.

МОМ рассматривает ПДВР как ключевую стратегию для гуманного и упорядоченного перемещения мигрантов. Таким образом, она считается неотъемлемым компонентом подхода к управлению миграцией, взаимовыгодного для самих мигрантов, правительств и других слоев общества, затронутых миграцией.

Основные политические цели заключаются в следующем:

- защищать достоинство и права мигрантов в процессе возвращения, добиваясь соблюдения применимых международных принципов и стандартов;
- обеспечить мигрантам доступ к механизмам защиты и определения статуса беженцев;
- сохранить целостность регулярных миграционных структур и процедур предоставления убежища;
- укреплять сотрудничество между странами происхождения, транзита и приема в процессе возвращения и усиливать ответственность стран происхождения по отношению к своим возвращающимся гражданам;
- устранить коренные причины нерегулярной миграции;

- поддерживать принятие комплексных подходов добровольного возвращения, включая помощь в реинтеграции, по мере возможности, в качестве более эффективного, устойчивого и взаимовыгодного варианта, содействующего решению проблемы нерегулируемой миграции.

ТРИ СТАДИИ ПДВР

ПДВР включает следующее:

- помощь перед отъездом и подготовка к поездке;
- помощь с фактическим отправлением домой;
- помощь по прибытии для социально-экономического переустройства и реинтеграции репатриантов.

Предварительная стадия:

Проведение информационно-разъяснительной работы

Информационно-разъяснительная работа повышает осведомленность о ПДВР не только среди мигрантов, которые могут нуждаться в помощи по возвращении и реинтеграции, а и других групп, таких как общины, диаспора, консульские представительства и прочие заинтересованные стороны. Информация, предоставляемая мигрантам, должна быть объективной и основываться на актуальных фактах. Картирование и взаимодействие с общинами мигрантов и соответствующими дипломатическими представительствами при разработке и осуществлении мероприятий по повышению осведомленности позволяет расширить их охват и составлять правильные сообщения в таких мероприятиях.

Консультирование мигрантов по вопросам помощи в возвращении и реинтеграции

Индивидуальное консультирование позволяет потенциально возвращающимся лицам узнать об имеющихся у них правах и возможностях в принимающей или транзитной стране, а также в стране происхождения, получить информацию о полагающейся им помощи, об условиях процесса добровольного возвращения и помощи в реинтеграции и, в результате, принять взвешенное решение, является ли возвращение для них лучшей альтернативой.

Консультации должны предоставляться на языке, понятном мигранту, и в условиях, позволяющих мигрантам задавать вопросы и свободно выражать свои взгляды, в том числе говорить о своих проблемах. Потенциально это может привести к принятию решения о добровольном возвращении, но мигранты могут передумать на любом этапе до отъезда.

Стадия возвращения:

На этом этапе МОМ будет содействовать фактическому перемещению мигранта, заказывая соответствующую поездку в авиакомпании и обеспечивая любую дальнейшую транспортировку после возвращения мигранта в страну происхождения. В рамках перемещений по ПДВР при поддержке МОМ мигрант всегда возвращается коммерческим рейсом, как и любой другой пассажир. Учитывая добровольный характер программы, мигранты могут передумать возвращаться в любое время, даже уже находясь в аэропорту.

Стадия постпребывания:

Во многих программах ПДВР помощь по реинтеграции (обсуждаемая далее в этой главе) предоставляется для содействия реинтеграции мигрантов в стране их происхождения. Она может включать денежную помощь или помощь в натуральном виде. Оказание помощи в большинстве случаев предоставляется после прибытия. На способность человека реинтегрироваться в стране происхождения могут влиять разные факторы. Это длительный процесс, ведь индивидуальные возможности и уязвимости возвращающихся лиц, способность сообщества их принять и воспринять, а также внешняя среда могут способствовать или, напротив, препятствовать устойчивой реинтеграции.

Факторы, влияющие на процесс реинтеграции и, следовательно, на его устойчивость, могут быть аналогичны тем, которые привели к решению о миграции. Они могут носить экономический, социальный и психосоциальный характер, быть связанными с отдельными возвращенцами, общинами, в которые они возвращаются, и структурной средой.

Учитывая сложность реинтеграции, для обеспечения устойчивости процесса необходим комплексный подход, который бы учитывал потребности как отдельных возвращенцев, так и сообществ на взаимовыгодной основе, а также действующие структурные факторы (например, сотрудничество между различными правительственными департаментами на местном и национальном уровне, политику и правовые инструменты, ориентированные на репатриантов, или доступ к трудоустройству и основным услугам).

Соответственно, меры по реинтеграции должны быть направлены на достижение репатриантами уровня экономической самообеспеченности, социальной стабильности в своих общинах и психосоциального благополучия, которые позволят им справляться с миграционными факторами.

Важно уточнить, что любая программа ПДВР, независимо от миграции и политической динамики, всегда включает все три стадии.

БЕНЕФИЦИАРЫ ПДВР

Любой мигрант, нуждающийся в помощи в возвращении домой, может обратиться за содействием в рамках ПДВР. К таким мигрантам относятся:

- мигранты с неурегулированным статусом (не получавшие приказ о депортации, выдворении или высылке);
- лица, чье ходатайство о предоставлении убежища было отклонено (не получено распоряжение о депортации, выдворении или высылке);
- просители убежища, которые впоследствии решили не добиваться удовлетворения своего прошения;
- лица со статусом беженца или имеющие временный защищенный статус, которые решили вернуться домой;
- жертвы торговли людьми;
- любое лицо, имеющее правовой статус в стране пребывания, но не имеющее средств для возвращения домой (включая, например, людей, оказавшихся в бедственном положении и студентов); а также
- трудовые мигранты с истекающим сроком действия контрактов.

СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА ПДВР

ПДВР более выгодна для мигрантов и правительств, чем принудительное возвращение, поскольку:

- представляет более гуманный и достойный подход к возвращению, улучшая перспективы реинтеграции дома;
- предлагает эффективную (как с точки зрения затрат, так и сроков) и согласованную альтернативу зачастую спорным и политически напряженным условиям, на фоне которых происходит принудительное возвращение в страны исхода;
- укрепляет целостность программ регулярной миграции и справедливых процедур предоставления убежища;
- помогает обеспечить правильное управление процессом возвращения путем предоставления консультаций, оценки добровольного характера возвращения и рассмотрения вопросов защиты, проверки на отсутствие нарушений прав человека в процессе возвращения, содействие уважению международных принципов и стандартов;
- позволяет заинтересованным мигрантам подготовиться к возвращению, поощряя их выявлять потенциальные возможности для социально-экономической реинтеграции в общины происхождения, тем самым способствуя устойчивости их возвращения;
- может предоставить соответствующие ответы на потребности уязвимых мигрантов, которым необходима помощь в возвращении;
- сохраняет возможности для возвращающихся мигрантов участвовать в регулярной миграции в будущем;
- облегчает и усиливает совместный подход к возвращению между соответствующими органами власти в принимающих странах, странах транзита и странах происхождения;
- может привести к тому, что страны происхождения возьмут на себя большую ответственность по отношению к своим возвращающимся гражданам в рамках ПДВР, чем в случае принудительного возвращения;
- может помочь устранить коренные причины нерегулярной миграции и поддержать усилия по институциональному и экономическому развитию в странах/регионах происхождения путем целенаправленного возвращения и поддержки реинтеграции возвращающихся лиц, а также сообществ возвращающихся лиц (подобная поддержка более эффективна в сочетании с такими мерами, как возвращение квалифицированных граждан или улучшение управления рабочей силой из-за рубежа);
- может поддерживать договоренности и соглашения о трудовой миграции и содействовать социально-экономической реабилитации возвращающихся работников;
- может предоставить более эффективную помощь по реинтеграции, с учетом насущных потребностей возвращающихся лиц, и способствовать возможности их самообеспечения.

РОЛЬ СООБЩЕСТВ

Сообщества играют разную роль в процессе возвращения и реинтеграции мигрантов. Сообщества могут обеспечить благоприятную среду для возвращения и реинтеграции, предоставляя сети социальной защиты, сильные социальные сети, психосоциальную поддержку и финансовые ресурсы. Когда сообщества воспринимают возвращение положительно, это

позволяет возвращающимся мигрантам избежать стигматизации, восстановить социальные связи и быстрее реинтегрироваться. Аналогичным образом, процесс реинтеграции также должен приносить пользу (или, по крайней мере, не наносить вреда) общинам за счет вклада, навыков и опыта мигрантов. В то же время у принимающих общин может не быть возможностей, структур или ресурсов для содействия реинтеграции. При большом числе возвращенцев может усилиться конкуренция за имеющиеся ресурсы и возникнуть трудности с реинтеграцией. Способность репатрианта реинтегрироваться в сообщество может снижаться, когда возвращение рассматривается как неудача или когда решение о миграции воспринимается прежде всего как желание человека покинуть страну. Возвращение также может привести к дальнейшему экономическому давлению на общины или семьи мигрантов, например, из-за невозвратных долгов, связанных с миграцией. Таким образом, общинные инициативы имеют решающее значение для укрепления способности общины принимать возвращающихся лиц и смягчать любое чувство обиды или враждебности, с которым может столкнуться возвращающийся мигрант, например, при получении помощи или в случае если миграция не принесла ему ожидаемых доходов.

РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ ПО УСТОЙЧИВОЙ РЕИНТЕГРАЦИИ

Возвращение окажется более устойчивым, если решение вернуться поддержано соответствующей помощью по реинтеграции. Там, где структурные факторы, которые вынудили людей эмигрировать, не рассматриваются как важные, значительное число возвращенцев может и дальше искать варианты нелегальной эмиграции.

В последние годы политика возвращения и более эффективной помощи по возвращении для тех, кто нуждается в такой поддержке, постоянно совершенствуется. Так, важнейшим компонентом предоставляемой мигрантам помощи и государственных политик является содействие устойчивому возвращению. Следовательно, помощь в реинтеграции играет ключевую роль в содействии устойчивому возвращению для всех сторон: мигрантов, принимающих стран и стран происхождения, — и должна быть адаптирована для добровольных возвращенцев или лиц, возвращающихся под эгидой отправляющего правительства.

Помощь должна быть направлена не только на реинтеграцию мигрантов в общество, но и на восприятие сообществом мигрантов, которые возвращаются. Такой подход гарантирует, что реинтеграция становится все более сбалансированной, справедливой, измеримой, устойчивой и инновационной. Удовлетворяя потребности и проблемы сообществ возвращения, такая помощь может способствовать устранению факторов, стимулирующих неурегулированную миграцию, а также неблагоприятных для местного населения (не-мигрантов) условий за счет помощи, предлагаемой возвращенцам. Следует поощрять взаимосвязь между эффективными схемами реинтеграции и потенциалом развития в общинах возвращения на всех уровнях и включать в нее более долгосрочную, структурную помощь и помощь в целях развития. Кроме того, помощь в реинтеграции в странах как назначения, так и происхождения должна быть взаимодополняющей и взаимоподдерживающей. Оценка потребностей возвращенцев и разработка соответствующих мер по реинтеграции требуют сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами. Поэтому обеспечение минимальных стандартов помощи в реинтеграции, а также признание инновационных региональных подходов должно постоянно поощряться.

Чтобы реинтеграция была устойчивой, необходима целостная политика, основанная на потребностях с учетом экономических, социальных и психосоциальных факторов, влияющих на реинтеграцию на индивидуальном, общинном и структурном уровнях.

Согласно МОМ реинтеграция может считаться устойчивой при достижении возвращенцами уровня экономического самообеспечения, социальной стабильности в своих общинах и психосоциального благополучия, которые позволяют им справляться с (ре) миграционными факторами. Добившись устойчивой реинтеграции, возвращенцы могут принимать дальнейшие миграционные решения по своему желанию, а не по необходимости.

Политики реинтеграции могут быть успешными лишь при наличии определенного уровня интеграции *в экономическом, социальном и психосоциальном измерении*:

- (a) Экономическое измерение охватывает аспекты реинтеграции, которые способствуют экономической самостоятельности. Сюда относятся наличие источников дохода, надежность и приемлемость работы или приносящей доход деятельности, соотношение долга к расходам, продовольственная безопасность и удовлетворенность экономической ситуацией.
- (b) Социальное измерение отражает уровень доступа возвращенцев к базовым услугам и инфраструктуре, таким как жилье, образование, органы правосудия, здравоохранения и др.
- (c) Психосоциальное измерение охватывает психологические, межличностные и социокультурные элементы реинтеграции. Сюда относится восстановление круга личной поддержки (друзья, родственники, соседи) и структуры гражданского общества (ассоциации, группы самопомощи и другие организации). Это также касается переосмысления ценностей, образа жизни, языка, моральных принципов, идеологии и традиций общества в стране происхождения.

Реинтеграция касается не только отдельных возвращенцев, но и общин, в которые возвращаются мигранты, а также структурных условий среды возвращения. Поэтому эффективная политика реинтеграции должна быть разработана таким образом, чтобы охватывать различные уровни интервенций:

- (a) Индивидуальный уровень. Для удовлетворения конкретных потребностей бенефициаров. Это особенно важно для репатриантов, которые сталкивались с насилием или эксплуатацией, например жертв торговли людьми, или для тех, кто находится в других уязвимых ситуациях — это могут быть разлученные с родителями дети или дети без сопровождения и мигранты, которым необходима медицинская помощь.
- (b) Уровень сообщества. Реагировать на нужды и проблемы сообществ, в которые возвращаются мигранты, помогая справиться с причинами нелегальной миграции, налаживая социальные связи и расширяя возможности сообществ в регионах с высоким уровнем возвращения для успешной поддержки в процессе реинтеграции.
- (c) Структурный уровень. Содействовать надлежащему управлению миграцией и обеспечить непрерывность поддержки через хорошо функционирующие местные государственные службы.

Суммируя, можно сказать, что необходимы дальнейшие усилия для продвижения комплексного подхода к реинтеграции. Нынешний миграционный ландшафт дает возможность преобразовать политику и практику реинтеграции таким образом, чтобы они превосходили меры реагирования на нерегулярную миграцию. Реинтеграцию следует рассматривать как инструмент, который может способствовать достижению целей устойчивого развития.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

Основы ПДВР закреплены в международном праве и опираются на два главных принципа:

Защита прав мигрантов в процессе возвращения и реинтеграции

Права человека мигрантов и обязанности государств изложены во Всеобщей декларации прав человека (1948), а также в девяти основных международных договорах по правам человека, которые применяются ко всем лицам, включая мигрантов, и во всех контекстах, включая миграцию. Кроме того, принцип безопасного и достойного возвращения заложен в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (2000 год) и в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (2000 год), который также отдает предпочтение добровольному возвращению жертв торговли людьми (ЖТЛ). Могут также применяться дополнительные региональные инструменты, такие как Европейская конвенция о правах человека (1950 г.), Американская конвенция о правах человека (1969 г.) и Африканская хартия прав человека и народов (1981 г.), которые предоставляют права человека всем лицам, находящимся под юрисдикцией государства, включая мигрантов.

Права мигрантов, находящихся на территории государства или иным образом под юрисдикцией государства, должны уважаться и защищаться независимо от их гражданства или миграционного статуса и без какой-либо дискриминации, с тем чтобы сохранить их безопасность, физическую неприкосновенность, благосостояние и достоинство. К правам мигрантов относятся, без ограничений:

- право на возвращение в свою страну;
- право покинуть любую страну;
- право искать убежище;
- право не быть возвращенным в страну, где жизни или свободе человека будет угрожать опасность из-за его/ее расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений или где существует реальный риск для лица быть подвергнутым пыткам или другим жестоким, бесчеловечным и унижающим достоинство видам обращения или другому непоправимому вреду;
- право на уважение частной и семейной жизни;
- право на здоровье и доступ к социальным и медицинским услугам;
- и права ребенка, включая полное уважение принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка, применительно к возвращению всех детей-мигрантов и, в частности, несопровождаемых детей-мигрантов.

Государственный суверенитет

Государства имеют суверенное право определять, кто может въезжать и оставаться на их территории, без ущерба соответствующим положениям международного права, в том числе путем соблюдения запрета на коллективную высылку и возвращение мигрантов, когда существует реальная и прогнозируемая опасность смерти, пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения либо наказания или другого непоправимого вреда.

Согласно международному праву государства также должны принимать возвращающихся граждан своей страны, особенно тех, кто добровольно реализует свое право на возвращение.

СТРУКТУРА ПДВР

В основу структуры положена необходимость открыто подтвердить руководящую роль МОМ и многолетний опыт в области ПДВР последовательным, принципиальным и всеобъемлющим образом. Необходимо описать, *что* такое ПДВР, *как* она реализуется и *почему*, а также дать общее представление об институциональном подходе МОМ к ПДВР, которое может стать руководством для разработки и реализации ПДВР. В контексте Центральной Азии в структуре подчеркивается значение ПДВР как важнейшего элемента управления миграцией и предпочтительного варианта для мигрантов возвращаться добровольно, гуманно и достойно. Принципы ПДВР пересматриваются в структуре с учетом последних изменений глобальной политики ПДВР и МОМ.

СЕМЬ ПРИНЦИПОВ ПДВР

Семь принципов, которые образуют общую основу для участия в деятельности, связанной с ПДВР:

Принцип 1. Добровольность

В контексте ПДВР наличие доброй воли возможно при выполнении двух условий: (а) свободы выбора, которая определяется как отсутствие физического или психологического давления при регистрации в программе ПДВР; и (б) обоснованном решении, которое требует наличия своевременной, объективной и надежной информации, лежащей в его основе. В некоторых случаях квалифицированным специалистам нужно будет провести оценку, чтобы определить, в какой степени человек способен принять такое свободное и осознанное решение, и какое лицо, если у человека нет такой возможности, могло бы на законных основаниях принять решение от его/ее имени.

Принцип 2. Ориентация на конкретного мигранта

Одна из основ ПДВР — учитывать права и потребности конкретного мигранта. Следует проводить индивидуальные оценки, чтобы оказывать индивидуальную же поддержку каждому мигранту на протяжении всего процесса возвращения и реинтеграции с учетом гендерных и возрастных особенностей. Это особенно важно для мигрантов в уязвимых ситуациях, для которых необходима тщательная оценка ситуации, наряду с конкретной адресной помощью.

Принцип 3. **Безопасность**

В программах ПДВР должны учитываться вопросы безопасности, такие как общий уровень безопасности и вопросы оперативной деятельности, способные повлиять на предоставление помощи по возвращении и реинтеграции. Возможно, процесс возвращения в определенные регионы или страны может быть ограничен или приостановлен, если один из этих факторов или их комбинация создают ситуацию, представляющую угрозу безопасности возвращающихся мигрантов и (или) персонала, который оказывает помощь в рамках ПДВР.

Принцип 4. **Устойчивость реинтеграции**

Реинтеграцию можно считать устойчивой, когда возвращающиеся лица достигли уровня экономической самообеспеченности, социальной стабильности в своих общинах и психосоциального благополучия, что позволяет им справиться с (ре) миграционными факторами. Добившись устойчивой реинтеграции, возвращенцы могут принимать дальнейшие миграционные решения по своему желанию, а не по необходимости.

Принцип 5. **Конфиденциальность**

Конфиденциальность мигрантов необходимо уважать, устанавливая строгие меры предосторожности для обработки персональных данных бенефициаров ПДВР, принимая все разумные и необходимые меры предосторожности для сохранения конфиденциальности персональных данных и анонимности отдельных лиц. Все личные данные должны быть собраны, использованы, переданы и надежно храниться в соответствии с международными стандартами защиты данных.

Принцип 6. **Диалог и партнерские отношения**

Институциональный диалог способствует конструктивному и сбалансированному обмену между заинтересованными сторонами на разных этапах процесса ПДВР. Он способствует общему пониманию проблем, связанных с возвращением и реинтеграцией, в то же время информируя и влияя на процесс разработки политики. Сотрудничество между различными субъектами — правительственными и неправительственными — на международном, региональном, национальном и субнациональном уровнях необходимо для расширения спектра и качества доступной для мигрантов помощи в возвращении, предотвращения дублирования усилий и обеспечения устойчивого процесса реинтеграции.

Принцип 7. **Доказательное программирование**

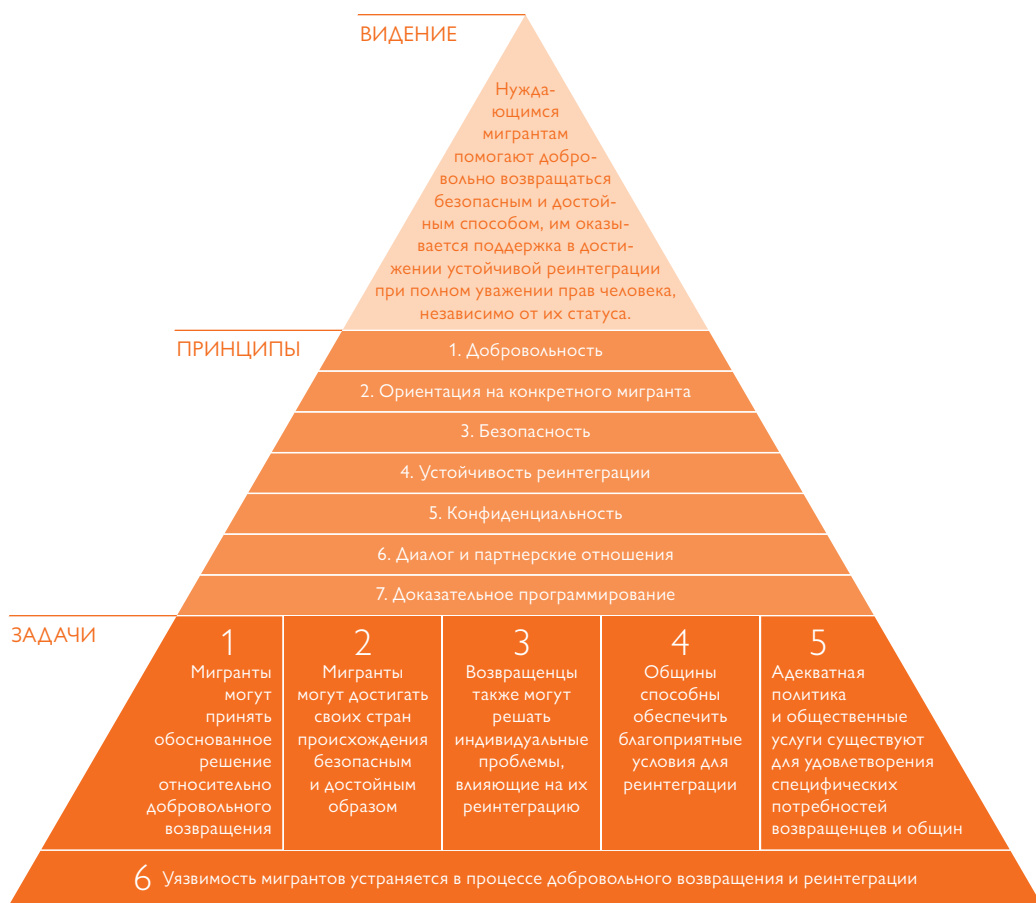
Систематический и непрерывный сбор данных, мониторинг и оценка должны проходить в течение всего процесса ПДВР, чтобы определить степень влияния интервенций ПДВР и собрать информацию для текущей и будущей структуры программы. Должны также существовать механизмы обратной связи, позволяющие мигрантам выражать свои взгляды на полученную помощь открытым и конфиденциальным образом.

Все семь принципов дают общее представление об элементах программы ПДВР и ее сути, заключающейся в том, что *нуждающимся мигрантам помогают добровольно вернуться безопасным и достойным образом, им оказывается поддержка в достижении устойчивой реинтеграции при полном соблюдении прав человека, независимо от их статуса.*

Принципы ПДВР обеспечивают общий концептуальный план, который при практической реализации гарантирует гуманное и достойное возвращение и устойчивую реинтеграцию во всех программах ПДВР.

Следующие разделы составлены с учетом шести стратегических целей, систематизирующих способы применения принципов ПДВР в процессе добровольного возвращения и реинтеграции, для формирования политики, разработки программ и осуществления мер. Каждая цель дополнительно иллюстрируется рядом неисчерпывающих действий, которые применяются ко всем потенциальным или фактическим бенефициарам ПДВР. Последняя цель является сквозной и касается деятельности по поддержке мигрантов в уязвимых ситуациях.

МОДЕЛЬ СТРУКТУРЫ ПДВР



Приведенная диаграмма в форме пирамиды дает наглядное представление о том, как работает структура ПДВР. Это общее видение программы ПДВР, основанной на 7 описанных выше принципах и 6 целях.

Контрольные вопросы

1. Как программа ПДВР может решить некоторые проблемы возвратной миграции в вашем регионе?
2. Опишите общие интересы и проблемы стран возвращения, мигрантов и стран происхождения.
3. Опишите важность включения национальной стратегии реинтеграции в контекст возвратной миграции.
4. Какие политические вопросы и вопросы развития должны учитываться при разработке политики принудительного возвращения?
5. Опишите основные принципы, которые необходимо применять при разработке программ ПДВР, и как каждый принцип может быть осмыслен в контексте национального возвращения.

2.3. Возвратная миграция в национальном законодательстве стран Центральной Азии

Содержание. Национальные законодательства стран ЦА в сфере возвратной миграции. Формирование государственной политики в области добровольного возвращения и возвратной миграции в странах ЦА. Совершенствование миграционного законодательства стран ЦА как базы для развития законодательства о возвратной миграции. Двухсторонние и многосторонние соглашения в сфере миграции между странами ЦА как основа для регулирования возвратной миграции.

После распада СССР и образования независимых государств в ЦА миграционные процессы активизировались, в миграцию оказались вовлеченными различные социально-демографические группы населения, началась либерализация миграционной политики. В настоящее время миграция в странах ЦА — широко распространенное явление, затрагивающее различные аспекты жизни местных социумов. Государства ЦА имеют различные взгляды на миграцию, с учетом как ее положительных сторон, так и рисков.

В большинстве своем государства пытаются контролировать перемещения мигрантов в целях соблюдения национальных интересов и безопасности. Также государства должны участвовать в программах трудоустройства, обеспечения жильем, предоставления медицинской и социальной помощи, адаптации в экономической и культурной сферах. Миграционные процессы и соответствующие общественные отношения нуждаются в мониторинге и улучшенном правовом регулировании.¹

Правовое обеспечение в современной науке рассматривается как в широком, так и узком значениях. В широком значении данное понятие охватывает *совокупность социально-правовых элементов и процесс выработки правовых средств, способов и приемов, а также их использования в практической деятельности субъектов правовых отношений, воздействующих на процесс юридической регуляции общественных отношений*. В узком значении правовое обеспечение понимается как система нормативно-правовых актов, которые регулируют функционирование субъектов права в конкретных аспектах общественных отношений. Именно в таком ракурсе рассматривается система нормативных правовых актов государств ЦА относительно миграционных процессов.

Правовые аспекты управления миграцией рассматриваются с точки зрения различных уровней и моделей интеграционных объединений. Важность разработки такого механизма связана с современной активизацией миграционных процессов в глобальном масштабе, ростом политических конфликтов, связанных с миграционными вопросами, выработкой решений по снятию напряженности в отношении мигрантов с неурегулированным статусом с помощью правовых механизмов добровольного возвращения, а также необходимостью усиления сотрудничества между государствами в целях эффективного управления миграционными

¹ Алаева Г.Т. Основы миграционного законодательства. Материалы Международной научно-практической конференции «Интеграция в Центральной Азии в контексте глобальных процессов современности» (24 октября 2014 года. Университет «Туран». Алматы, Казахстан). Алматы: Interconsult Info. 2014. С. 112.

процессами, в том числе и в рамках Глобального договора ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, который предусматривает в цели № 21 «Сотрудничество в целях обеспечения безопасного и достойного возвращения и реадмиссии и планомерной реинтеграции».²

В пункте 10 Самаркандской декларации Азиатского форума по правам человека «Итоги семи-десятилетия Всеобщей декларации прав человека: вызовы времени и реальность», отмечается, что «государствам следует уважать, защищать и обеспечивать права всех мигрантов независимо от их миграционного статуса в соответствии с Целями устойчивого развития».³

Современные реалии показывают необходимость межгосударственного, регионального и международного сотрудничества в сфере регулирования процессов возвратной миграции. Партнерство в сфере возвратной миграции имеет перспективу и в рамках таких глобальных платформ, как Международный диалог по миграции МОМ, Глобальный форум по миграции и развитию, так и региональных площадок — это межрегиональные и региональные консультативные процессы в области миграции.

В большинстве случаев миграция происходит между соседними странами, однако улучшение доступа к глобальной информации и снижение транспортных издержек способствует тому, что расстояние уже не представляет особого препятствия для передвижения. Сегодня все больше стран участвуют в процессе миграции в качестве стран происхождения, назначения или транзита либо одновременно во всех этих качествах.⁴

Значительную роль в регулировании возвратной миграции играют двухсторонние и многосторонние соглашения между странами ЦА. Так, например, 9 октября 1992 года в Бишкеке десять стран-участниц СНГ (в том числе Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) подписали «Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов».

В рамках СНГ был принят ряд соглашений по возвращению мигрантов, например, Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года направлено на сотрудничество в вопросах возвращения несовершеннолетних, оставшихся без попечения, в государства их постоянного проживания.⁵

Основы сотрудничества в миграционной сфере также были заложены в «Декларации о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ» (2007 год), которая определяет основы сотрудничества в миграционной сфере. Сегодня двусторонние соглашения о реадмиссии между странами ЦА — ключевой механизм по урегулированию возвратной

² Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Принят на Межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (11-12 декабря 2018 года. Марракеш, Марокко). Документ ООН A/RES/73/195 [Режим доступа: <https://refugeemigrants.un.org/ru/migration-compact>].

³ Самаркандская декларация Азиатского форума по правам человека «Итоги семидесятилетия Всеобщей декларации прав человека: вызовы времени и реальность». Принята на Азиатском форуме по правам человека (22 и 23 ноября 2018 года. Самарканд, Узбекистан). Документ ООН A/73/730.

⁴ Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. М.: Проспект, 2013. С. 76.

⁵ Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года (Кишинев, Молдова) [Режим доступа: www.conventions.ru/view_base.php?id=1434].

миграции. Заключение двусторонних договоров является успешной практикой разработки и развития ПДВР и служит основой для ее эффективного осуществления, продвижения на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

Значительная роль в регулировании возвратной миграции принадлежит национальным законодательствам суверенных государств, их развитию в соответствии с международными правовыми стандартами и международными обязательствами. Соответствующие международное и региональное законодательства могут предоставить государствам дополнительные ориентиры по соблюдению прав мигрантов в процессе возвратной миграции.

Возвратная миграция представляет собой важное явление для стран ЦА, но остается недостаточно изученным феноменом. В частности, мало исследованы эффективность миграционной политики в странах происхождения и назначения, направления ее дальнейшего развития, взаимосвязи между источниками уязвимости мигрантов и более общими рисками, и возможностями в регионе.

Национальные законодательства, многосторонние и двусторонние соглашения, стратегические планы стран ЦА зачастую пока еще не выделяют возвратную миграцию как отдельное направление, хотя работа в данном направлении ведется. Очевидно, что законодательство о добровольном возвращении в странах ЦА будет в ближайшей перспективе активно развиваться.

Изучение нормативно-правовой базы каждой отдельной страны ЦА в сфере возвратной миграции позволило выявить тенденцию их планомерного вхождения в международное правовое пространство, подписания множества международных договоров, соглашений, гармонизации собственного, национального законодательства по проблемам возвратной миграции с международными актами.

В процессе интеграции в мировое сообщество страны ЦА, получившие суверенитет, как самостоятельные, молодые, независимые государства подписали те или иные международные договоры и конвенции, которые являются основными документами, защищающими права и свободы человека и гражданина. Международные нормативно-правовые акты, регулирующие права и свободы личности, прямо или опосредованно затрагивают и защищают права мигрантов, как находящихся на территории чужой для них принимающей страны, так и мигрантов, возвратившихся в свою страну происхождения.

На современном этапе законодательства всех стран ЦА в сфере возвратной миграции можно условно разделить на три блока.

Первый блок включает *международные договоры и конвенции*, которые регулируют правоотношения по миграции на глобальном уровне, и страны ЦА являются их полноправными членами, в составе других государств, подписавших эти документы.

Второй блок включает *нормативно-правовые акты регионального масштаба* — международные соглашения, заключенные между двумя и более странами региона, для решения задач, затрагивающих интересы стран-участниц соглашения.

Третий блок включает *национальные законы* — базу нормативно-правовых актов отдельно взятого государства ЦА, в том числе и подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие правовые вопросы по миграции на местном уровне (табл. 2.3.1).

Таблица 2.3.1. Система нормативно-правовых актов в сфере возвратной миграции

№ блока	Виды нормативно-правовых актов	Пример нормативно-правового акта
Блок I	Международные договоры и конвенции	Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции от 12 декабря 2018 года
Блок II	Международные соглашения	Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 года
Блок III	Национальные законы и подзаконные нормативно-правовые акты	Закон Туркменистана «О миграционной службе» от 21 ноября 2009 года; Решение XXI сессии Маслихата города Алматы VI созыва «Об утверждении правил регулирования миграционных процессов в городе Алматы» от 15 сентября 2017 года № 152.

Рассмотрим подробно каждый блок в разрезе национальных законодательств стран ЦА по возвратной миграции.

В международном праве принято и действует большое число международных документов, которые определяют права и свободы человека, устанавливают механизмы их провозглашения и защиты. Большинство из таких документов действует и в отношении мигрантов, в том числе трудящихся-мигрантов.⁶

Страны ЦА являются участницами Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, которая закрепляет право каждого человека «свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государств», «покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».⁷

Большую роль в регулировании возвратной миграции в странах региона играет подписание Международной конвенции о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года. В соответствии с этим документом «государства-участники обязуются в соответствии с международными документами по правам человека уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией» (ст. 7), также «трудящиеся-мигранты и члены их семей могут свободно покидать любое государство, включая государство своего происхождения. Это право не должно подлежать каким-либо ограничениям, за исключением тех, которые предусматриваются законом, необходимы для охраны национальной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на любое время въехать в государство своего происхождения и остаться в нем» (ст. 8).⁸

⁶ Миграционное право: учебное пособие/ Под ред. А.Н. Чашина, М.: Дело и Сервис, 2013. 76 с., с. 19.

⁷ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года (ст. 13) [Режим доступа: www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights].

⁸ Международная конвенция о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Утверждена Резолюцией 45/178 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года (ст. 8) [Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml].

Странами ЦА подписаны основные международные документы, защищающие права человека: Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 года); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Нью-Йорк, 18 декабря 1979 года), Конвенция ООН о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 года) и др.

Помимо базовых международных документов, участниками которых выступают все государства ЦА, следует отметить и некоторые международные документы, подписанные отдельными из них.

Казахстан вошел в число стран, подписавших Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который был утвержден на Межправительственной конференции ООН в г. Марракеше Марокко 12 декабря 2018 года.

Казахстаном, Таджикистаном и Туркменистаном ратифицирована Конвенция о рабстве, подписанная в г. Женеве 25 сентября 1926 года, с изменениями, внесенными протоколом от 7 декабря 1953 года, согласно которой «Стороны обязуются, ... предотвращать и пресекать торговлю невольниками; продолжать добиваться постепенно и в возможно короткий срок полной отмены рабства во всех его формах»⁹ (ст. 2), «перевозка или попытка перевозки рабов из одной страны в другую какими бы то ни было транспортными средствами, или соучастие в таковых, считается уголовным преступлением по законам участвующих в настоящей Конвенции государств, и лица, признанные виновными в этих преступлениях, подлежат суровым наказаниям» (ст. 3).¹⁰

Кыргызстаном ратифицирована Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, Узбекистаном ратифицирована Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений от 20 декабря 2006 года.

Туркменистаном подписаны Конвенции МОТ: № 29 «О принудительном или обязательном труде» (Женева, 28 июня 1930 года); № 105 «О запрещении принудительного труда» (Женева, 25 июня 1957 года); № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» (Женева, 1 июня 1999 года); № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (Женева, 26 июня 1973 года).

Большую роль в правовом регулировании возвратной миграции как базы для дальнейшего продвижения ПДВР играют двусторонние и многосторонние соглашения, касающиеся интересов стран региона.

Пакет международных соглашений, заключенных между странами ЦА, имеет различное наполнение, но в целом отражает стремление государств к урегулированию важных политических и правовых вопросов, связанных с миграционными процессами.

В качестве основных, значимых соглашений, определяющих политику стран ЦА по вопросам возвратной миграции, следует отметить следующие.

⁹ Конвенция о рабстве. Подписана в Женеве 25 сентября 1926 года, с изменениями, внесенными протоколом от 7 декабря 1953 года [Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/convention_slavery.shtml].

¹⁰ Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством. Подписана в Женеве 7 сентября 1956 года [Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/supplementary_slavery.shtml].

Во-первых, Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 года (Беларусь, Казахстан, Российская Федерация, Армения, Кыргызстан), в рамках которого обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Союз является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью. В статье 4 Договора ЕАЭС отмечено, что «основными целями Союза являются: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения; стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза; всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики».¹¹

В рамках Союза созданы благоприятные условия для трудовой деятельности мигрантов, возможности перемещения в едином экономическом пространстве. Так, например, после вступления Кыргызстана в ЕАЭС трудящиеся получили ряд преференций при осуществлении трудовой деятельности в РФ, такие как:

- трудящийся и члены его семьи могут находиться без регистрации до 30 дней;
- регистрация осуществляется на срок действия трудового или гражданско-правового договора;
- не требуется получения разрешений на работу (патента) и сдачи экзамена;
- при приеме на работу с трудящимся заключается трудовой или гражданско-правовой договор;
- при приеме на работу признаются документы об образовании и квалификации, выданные в государствах Советского Союза и др.

Во-вторых, договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов ШОС от 16 августа 2007 года (Казахстан, КНР, Кыргызстан, РФ, Таджикистан, Узбекистан). Главными задачами организации являются укрепление стабильности и безопасности, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, нарко-трафиком.

В-третьих, Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (г. Минск, 8 декабря 1991 года) включает в числе остальных участников все страны ЦА. В рамках деятельности СНГ разработаны и функционируют следующие акты, касающиеся регулирования миграции: Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов от 9 октября 1992 года; Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года; Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ (2007 год); Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 1 августа 2003 года.

¹¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, Казахстан, 29 мая 2014 года) (с изменением от 15 марта 2018 года) [Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31565247].

На уровне СНГ наиболее актуальными для урегулирования являются вопросы вынужденной миграции и регламентации статуса беженцев и вынужденных переселенцев, оптимизации правового регулирования трудовой миграции и противодействия неурегулированной миграции.

Будучи ассоциированным членом СНГ, Туркменистан принимает участие в отдельных соглашениях и договорах в сфере миграции, в числе которых: Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения (Москва, 13 марта 1992 года); Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (Москва, 24 сентября 1993 года); Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (Москва, 15 апреля 1994 года).

Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан принимают активное участие в Алматинском процессе, который представляет собой региональную консультативную площадку для ведения диалога и сотрудничества в области миграции и защиты беженцев.

Узбекистан реализует мероприятия по сотрудничеству со странами, которые принимают трудящихся-мигрантов из этого государства. В декабре 2017 года было принято Соглашение с РФ о сотрудничестве в области внешней миграции — «Об организованном наборе и привлечении граждан Узбекистана для осуществления трудовой деятельности в России». Утверждена детально подготовленная «Дорожная карта» по реализации планомерной работы в области трудовой миграции в сотрудничестве с РФ. На сегодняшний день Агентство по внешней трудовой миграции заключило договоры с РФ, некоторыми европейскими странами, Японией и Республикой Корея.

Узбекистаном заключен ряд двусторонних международных договоров, регулирующих вопросы сотрудничества по оказанию правовой помощи по различным категориям дел: с Турецкой Республикой (23 июня 1994 года); Латвийской Республикой (23 мая 1996 года); Литовской Республикой (20 февраля 1997 года); Китайской Народной Республикой (11 декабря 1997 года); Республикой Индия (2 мая 2000 года); Чешской Республикой (18 января 2002 года); Республикой Корея (25 апреля 2004 года); Республикой Болгария (30 апреля 2004 года); между Генеральными прокуратурами Республики Узбекистан и Кыргызской Республики (3 октября 2006 года) и др.

Среди международных соглашений в сфере миграции, заключенных Кыргызстаном, следует отметить:

- Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики в Российской Федерации, подписанного 15 апреля 2015 года в городе Москва» от 27 июля 2015 года № 197;
- Закон КР «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 года, подписанного 22 сентября 2003 года в городе Москва» от 11 мая 2004 года № 65;
- Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях, подписанного 9 июля 2002 года в городе Бишкек» от 1 августа 2003 года № 186;

- Закон КР «О ратификации Протокола к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, подписанного 10 февраля 1995 года в городе Алматы» от 19 марта 2004 года № 30.

Таджикистаном заключен ряд межгосударственных соглашений в сфере регулирования миграции, среди которых Соглашение «Об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств» от 8 мая 2012 года; Соглашение между РТ и РФ «О порядке пребывания граждан Республики Таджикистан на территории Российской Федерации» от 8 февраля 2013 года.

Международно-правовая база Туркменистана в сфере миграции состоит из двусторонних и многосторонних договоров и соглашений, включая сотрудничество со специализированными международными организациями. В числе заключенных двусторонних договоров и соглашений Туркменистана с другими государствами следует отметить: Соглашение между Туркменистаном и РФ об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашхабад, 23 декабря 1993 года); Протокол о прекращении действия Соглашения между Туркменистаном и РФ об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 10 апреля 2003 года); Договор между Туркменистаном и РФ о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории РФ (Москва, 18 мая 1995 года).

По вопросам сотрудничества с международными организациями подписаны Соглашение о сотрудничестве между Правительством Туркменистана и Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (Ашхабад, 4 марта 1998 года) и Соглашение между Правительством Туркменистана и Международной организацией по миграции о сотрудничестве (Ашхабад, 10 июня 1998 года). Согласно указанным соглашениям в Туркменистане открыты соответствующие представительства этих международных организаций.

Возвратная миграция в национальных правовых источниках стран ЦА представлена целым рядом законов, которые включают правовые нормы, регламентирующие внутренние миграционные процессы на государственном уровне. Наблюдается тенденция схожести названий законов и их содержания в силу того, что все законодательства стран ЦА относятся к одной романо-германской правовой семье.

Следует отметить, что в странах ЦА существует достаточно развитая национальная нормативно-правовая база, регулирующая миграцию, определяющая статус мигрантов, государственные стратегии и компетенции государственных органов различных ведомств, деятельность которых затрагивает вопросы миграции. В настоящее время национальные законодательства стран ЦА включают нормативно-правовые и подзаконные нормативно-правовые акты, которые регулируют правоотношения иммигрантов и эмигрантов в стране, процедуры въезда, выезда и пребывания внутри страны.

В качестве базовых каждая из стран ЦА заявляет: Конституцию, Гражданский кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс.

Основные национальные источники, включающие отраслевые законы и подзаконные нормативно-правовые акты стран ЦА, касающиеся возвратной миграции сведены воедино для наглядности в таблицу 2.3.2.

Таблица 2.3.2. Основные нормативно-правовые акты стран ЦА по возвратной миграции

Страна	Наименование отраслевого нормативно-правового акта	Наименование подзаконного нормативно-правового акта
Казахстан	<p>Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года;</p> <p>Закон РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года;</p> <p>Закон РК «О беженцах» от 4 декабря 2009 года;</p> <p>Закон РК «О гражданстве РК» от 20 декабря 1991 года.</p>	<p>Постановление Правительства РК «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы» от 29 сентября 2017 года;</p> <p>Решение XXI сессии Маслихата города Алматы VI созыва «Об утверждении правил регулирования миграционных процессов в городе Алматы» от 15 сентября 2017 года № 152.</p>
Кыргызстан	<p>Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года;</p> <p>Закон КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года;</p> <p>Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года;</p> <p>Закон КР «О беженцах» от 25 марта 2002 года;</p> <p>Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года;</p> <p>Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года;</p> <p>Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 года;</p> <p>Закон КР «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом» от 3 августа 2013 года.</p>	<p>Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения Совета по связям с соотечественниками за рубежом при Правительстве КР» от 29 апреля 2015 года № 266;</p> <p>Программа Правительства КР по борьбе с торговлей людьми на 2017-2020 годы от 15 ноября 2017 года № 743;</p> <p>Постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики “Единство. Доверие. Созидание”» от 30 августа 2018 года № 413;</p> <p>Постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики “Жаны доорго кырк кадам”» от 31 января 2018 года № 74.</p>
Таджикистан	<p>Закон РТ «О миграции» от 11 декабря 1999 года;</p> <p>Закон РТ «О беженцах» от 10 мая 2002 года;</p> <p>Закон РТ «О содействии занятости населения» от 1 августа 2003 года.</p>	<p>Концепция государственной миграционной политики Республики Таджикистан от 8 октября 1998 года № 411;</p> <p>Концепция трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за границу от 9 июня 2001 года № 242;</p>

		<p>Указ Президента РТ «Об усилении борьбы с незаконной миграцией в Республике Таджикистан» от 2 апреля 2001 года;</p> <p>Указ Президента РТ «Об установлении квоты иммиграции и привлечении иностранной рабочей силы в Республику Таджикистан на 2018 год» от 20 января 2018 года;</p> <p>Постановление Правительства РТ «Об утверждении положения о порядке внутренней миграции в Республике Таджикистан» от 1 октября 2008 года.</p>
Туркменистан	<p>Закон Туркменистана «О миграционной службе» от 21 ноября 2009 года;</p> <p>Закон Туркменистана «О миграции» от 31 марта 2012 года;</p> <p>Закон Туркменистана «О противодействии торговле людьми» от 15 октября 2016 года;</p> <p>Закон Туркменистана «О беженцах» от 3 июня 2017 года;</p> <p>Закон Туркменистана «О гражданстве Туркменистана» от 22 июня 2013 года;</p> <p>Закон Туркменистана «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане» от 26 марта 2011 года;</p> <p>Закон Туркменистана «О занятости населения» от 18 июня 2016 года.</p>	<p>Национальный план действий Туркменистана по борьбе с торговлей людьми на 2016-2018 годы, утвержденный Постановлением Президента Туркменистана от 18 марта 2016 года;</p> <p>Постановление Президента Туркменистана «О введении визового режима с государствами-участниками СНГ» от 8 июня 1999 года;</p> <p>Постановление Президента Туркменистана «О совершенствовании деятельности Государственной миграционной службы Туркменистана» от 13 июня 2005 года.</p>
Узбекистан	<p>Закон РУз «О противодействии торговле людьми» от 17 апреля 2008 года.</p>	<p>Постановление Кабинета Министров РУз «О порядке въезда-выезда, пребывания и транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Узбекистан» от 21 ноября 1996 года.</p>

Обзор современного законодательства стран ЦА по вопросам возвратной миграции позволил установить, что возвратная миграция представлена в двух основных видах: *этническая репатриация и принудительное возвращение в отношении лиц, нарушивших миграционное законодательство на территории страны пребывания.*

Этническая репатриация в Казахстане закреплена Законом РК «О миграции населения», где одним из первых видов иммиграции прописана «иммиграция с целью возвращения на историческую родину». Этническая репатриация включает государственную программу возвращения этнических казахов, постоянно проживавших на момент приобретения суверенитета РК

за ее пределами, и их детей казахской национальности, родившихся и постоянно проживавших после приобретения суверенитета РК за ее пределами, прибывших в РК в целях постоянного проживания на исторической родине и получивших соответствующий статус оралманов (ст. 17 Закона РК «О миграции населения»).

Данным законом обозначены меры государственной поддержки предоставляемые оралманам, этническим казахам и членам их семей: среди которых можно указать получение разрешения на постоянное проживание в РК; освобождение от подтверждения своей платежеспособности; обеспечение бесплатными адаптационными и интеграционными услугами в центрах адаптации и интеграции оралманов, медицинской помощью, местами в школах и дошкольных организациях наравне с гражданами РК; возможностью получения образования в соответствии с квотой на поступление в учебные заведения РК; содействием в занятости согласно законодательству РК (ст. 23 Закона РК «О миграции населения»¹²).

В Кыргызстане Законом КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 определяется государственная политика в сфере иммиграции этнических кыргызов, определяются правовые, экономические и социальные основы иммиграционных процессов, а также создаются необходимые условия жизни на новом месте для кайрылманов, этнических кыргызов, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, добровольно переселяющихся в КР и получивших статус кайрылмана (ст. 1). Государство устанавливает следующие социальные гарантии и льготы для кайрылманов: выделение квоты для поступления в образовательные учреждения КР; предоставление нуждающимся мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях; создание условий для изучения государственного и официального языков; оказание помощи в трудоустройстве, выплата пенсий и пособий; получение необходимой медицинской помощи в соответствии с ежегодно принимаемой Программой государственных гарантий обеспечения медико-санитарной помощью граждан КР и др. Кайрылманы вправе осуществлять трудовую деятельность без получения разрешения на работу (ст. 15 Закона КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику»¹³).

Принудительное возвращение происходит в двух основных формах — административное выдворение из страны и экстрадиция. Процедура административного выдворения прописана в процессуальном кодифицированном законодательстве стран ЦА и предполагает принудительное возвращение мигрантов силами правоохранительных органов, через процедуры судебного разбирательства. Так, процедура выдворения согласно гражданско-процессуальному законодательству в РК включает подачу заявления органами внутренних дел в суд по месту пребывания и (или) регистрации иностранца или лица без гражданства о выдворении из РК (ст. 382 ГПК РК), прилагаются документы, подтверждающие нарушения законодательства РК. Заявление о выдворении за пределы РК суд рассматривает в течение 10 дней (ст. 384 ГПК РК). Принятое решение о выдворении вступает в законную силу со дня его принятия, является юридическим основанием выдворения для ОВД (ст. 385 ГПК РК)¹⁴.

¹² Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>].

¹³ Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 [Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202209?cl=ru-ru>].

¹⁴ Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК. Казахская правда. 03.11.2015. № 210 (28086) [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>].

Процедура выдворения осуществляется после принятия судебного постановления об административном выдворении в указанный срок. Выезд осуществляется под контролем правоохранительных органов самостоятельно либо принудительно. Основаниями выдворения иностранца по законодательству РК является: «если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка; если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц, если он нарушил законодательство РК, в случае признания брака недействительным в порядке, установленном законодательными актами, если заключение брака явилось основанием для оставления его на постоянное место жительства» (ст. 27 Закона РК «О правовом положении иностранцев»¹⁵).

Финансовые затраты по выдворению несут либо сами выдворяемые незаконные иммигранты, либо пригласившие иммигранта физические или юридические лица. Финансирование процедуры выдворения из государственного бюджета осуществляется в случае отсутствия либо недостаточности средств у самих выдворяемых (ст. 916 КоАП)¹⁶.

Процедура экстрадиции регламентирована уголовно-процессуальным законодательством. *Экстрадиция* — это выдача государству лица, разыскиваемого для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора. Экстрадиция проводится в рамках оказания правовой помощи компетентным органам иностранных государств, с которыми страны ЦА заключили международный договор. В Казахстане в целях обеспечения выдачи (экстрадиции) иностранному государству разыскиваемого лица суд может вынести решение об экстрадиционном аресте — заключении лица под стражу (ст. 7 УПК РК), санкционирование экстрадиционного ареста осуществляется в уголовном процессе следственным судьей (ст. 55 УПК РК)¹⁷.

В РУз иностранный гражданин выдворяется за пределы страны после исполнения или отбытия назначенного судом наказания за совершенное на территории РУз преступления либо освобождения от уголовной ответственности или наказания в случаях, предусмотренных законодательством, с последующим ограничением в праве на въезд в Узбекистан: на пять лет — за совершение не представляющих большой общественной опасности и менее тяжких преступлений; на десять лет — за совершение тяжких преступлений; пожизненно — за совершение особо тяжких преступлений.

Страны ЦА придерживаются политики о недопущении высылки, возвращения либо выдачи лиц другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что там он может подвергнуться пыткам.

Обзор действующего национального законодательства стран ЦА в аспекте применения добровольного возвращения и реинтеграции показывает, что вопросы возвратной миграции и реинтеграции в законодательстве стран затронуты лишь в общем контексте (в общих чертах), в нормах материального права, определяющих права граждан, связанные с их выездом и въездом в страну.

¹⁵ Закон РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года [Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1003764#pos=142;-47].

¹⁶ Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>].

¹⁷ Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года № 231-V ЗПК [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>].

Элементы возвратной миграции и реинтеграции затронуты и в Национальном плане действий Туркменистана по борьбе с торговлей людьми (2016 год). Этот документ содержит конкретные меры по развитию законодательства, обусловленные Законом Туркменистана «О противодействии торговле людьми». Представленная национальная нормативно-правовая база и международные договоры Туркменистана в области миграции рассматривают вопросы возвратной миграции и реинтеграции лишь частично, фрагментарно. Правовые основы данного процесса только начинают формироваться в Туркменистане. Так, до сих пор в законодательстве не применяются такие правовые категории, как «возвратная миграция», «возвращение», «добровольное возвращение», «принудительное возвращение», «страна назначения», «страна происхождения», «реадмиссия» и другие.

Вопросы возвратной миграции отражены в стратегических планах развития Узбекистана. Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах предусматривает реализацию мер по повышению занятости населения, совершенствование системы социальной защиты и охраны здоровья граждан, а также вопросы развития миграционного законодательства (четвертое направление — «Развитие социальной сферы»)¹⁸. Вместе с тем в законодательстве РУз на современном этапе отсутствуют нормативно-правовые основы регулирования внешней и внутренней трудовой миграции, т.е. нет миграционного законодательства, регулирующего миграционные процессы на основе общих принципов и правил, и реализации единой миграционной политики — до сих пор не принят Закон РУз «О миграции».

Неразвитость национального законодательства в сфере возвратной миграции в странах ЦА обусловлена тем, что возвратная миграция населения, особенно трудовая, за пределы страны, не была острой проблемой и, соответственно, не требовала правового регулирования национального законодательства. Тем не менее сформированная и действующая национальная и международная правовая база в сфере миграции может стать основой для развития института возвратной миграции в рамках программ добровольного возвращения мигрантов и их реинтеграции в гражданское общество.

Таким образом, в законодательстве стран ЦА вопросы возвратной миграции рассматриваются на международном, региональном и национальном уровнях. Возвратная миграция в законодательстве стран ЦА имеет две основные формы: этническая репатриация и принудительное возвращение. Добровольное возвращение в законодательстве стран ЦА отражено в государственных программах репатриации («оралманы», «кайрылманы»). Принудительное возвращение в законодательстве стран ЦА выражено в процедурах административного выдворения и экстрадиции. Современная законодательная база стран ЦА имеет потенциал для активного продвижения ПДВР в регионе. В программах ПДВР должны активно участвовать как отправляющая, так и принимающая стороны, поэтому важно налаживать международные связи и укреплять сотрудничество по вопросам возвратной миграции между странами ЦА.

¹⁸ Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годы. Утверждена Указом Президента РУз № УП-4849 от 7 февраля 2017 г. [Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=39674168].

Контрольные вопросы:

1. Назовите нормативно-правовые акты, регулирующие возвратную миграцию в вашей стране.
2. Какие международные акты регулируют вопросы возвратной миграции на региональном уровне в странах ЦА?
3. Обоснуйте необходимость международного сотрудничества в сфере возвратной миграции между странами ЦА.
4. Сравните выдворение и экстрадицию как основные современные виды принудительного возвращения с правовой, гуманитарной и экономической точек зрения.
5. Какие пути совершенствования возвратной миграции в законодательстве стран ЦА (в вашей стране) вы можете предложить?

Практикум:

1. Приведите примеры судебной практики выдворения иностранцев в вашей стране и дайте характеристику процессуальным действиям сотрудников правоохранительных органов. Используйте базы данных или материалы прессы. Можно ли было использовать альтернативу принудительному выдворению путем применения ПДВР в этих ситуациях?
2. Проанализируйте два реальных примера из судебной практики РК, до того, как в январе 2020 года вступили в силу новые правила, и ответственность за регистрацию была перенесена на принимающую сторону. Данные примеры были связаны с нарушением иностранцем законодательства в области миграции населения, а именно: пребывание в стране без регистрации в органах внутренних дел сроком до трех суток после истечения срока, установленного законодательством Республики Казахстан для регистрации. Объясните, почему, при одном и том же составе правонарушения, суд принял разные итоговые решения.

Пример 2.3.1.

Гражданин Ю., являясь гражданином Республики Таджикистан, пересек границу РК 21 марта 2015 года и находился на территории РК по настоящее время без регистрации, нарушив законодательство РК в области миграции населения. Это нарушение выразилось в пребывании в РК без регистрации в органах внутренних дел свыше сроков, предусмотренных ч. 1 данной статьи, т.е. свыше пяти дней. Тем самым гражданин Ю. совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 517 КоАП РК.

В суде Ю. показал, что в марте 2015 года пересек границу РК и не зарегистрировался в органах.

Судья, изучив материалы дела, а также выслушав заключение прокурора о наложении взыскания в виде административного штрафа, считает, что вина Ю. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 517 КоАП РК, полностью доказана, что подтверждается протоколом об административном правонарушении, показанием правонарушителя и другими материалами, собранными по делу.

Деяние Ю. по ч. 2 ст. 517 КоАП РК квалифицировано правильно. При назначении наказания Ю. учитывается, что он имеет пятерых детей, в содеянном чистосердечно раскаялся. На основании изложенного, руководствуясь ст. 818, 819, 821-823 КоАП РК, судья районного суда № 2 Алакольского района Алматинской области постановил Ю. признать виновным в совершении адми-

нистративного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 517 КоАП РК, и наложить на него административный штраф в размере пятнадцати минимальных расчетных показателей в сумме 29 730 (двадцать девять тысяч семьсот тридцать) тенге. Штраф подлежит уплате добровольно в течении 30 дней со дня вступления постановления в законную силу.¹⁹

Пример 2.3.2.

27 ноября 2015 года в Павлодаре сотрудниками СОВБНМ ДВД Павлодарской области установлено, что гражданин Республики Узбекистан Тухтаев А.М., являющийся иностранцем, прибыл на территорию Республики Казахстан 8 сентября 2015 года через КПП «Казахстан» и был временно зарегистрирован, сроком до 20 октября 2015 года, однако по окончании срока, указанного при регистрации в миграционной карточке, уклонился от выезда в течение периода, превышающего трое суток после истечения данного срока.

При рассмотрении данного дела в суде Тухтаев А.М. вину в совершении административного правонарушения признал полностью и пояснил, что в связи с утерей миграционной карточки не смог своевременно покинуть территорию Казахстана. Знакомых и родственников в Республике Казахстан не имеет.

Вина Тухтаева А.М. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 517 КоАП РК, установлена его признательными показаниями, данными при рассмотрении дела, протоколом об административном правонарушении № 0114375 от 27 ноября 2015 года, сведениями УМП ДВД Павлодарской области и подтверждается исследованными в суде материалами дела, являющимися достаточными и допустимыми доказательствами.

Заслушав объяснение Тухтаева А.М., заключение прокурора о привлечении Тухтаева А.М. к административной ответственности и применении к нему меры административного взыскания в виде административного выдворения за пределы Республики Казахстан, изучив материалы дела, судья считает, что Тухтаев А.М. подлежит административной ответственности по ч. 4 ст. 517 КоАП РК за уклонение от выезда в течение периода, превышающего трое суток после истечения срока, указанного при регистрации в миграционной карточке.

При наложении административного взыскания учитывается характер административного правонарушения, обстоятельства его совершения, данные о личности виновного, его имущественное положение, отсутствие обстоятельств, смягчающих (отягчающих) ответственность за административное правонарушение.

Кроме того, судом учитывается отсутствие у Тухтаева А.М. близких родственных связей, а также других привязанностей в Казахстане и отсутствие в связи с этим места постоянного или временного проживания, в связи с чем оснований для применения к нему мер административного взыскания в виде штрафа и административного ареста — не имеется.

С учетом изложенного, в целях соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений, судья считает необходимым применение к Тухтаеву А.М. меры административного взыскания в виде административного выдворения за пределы Республики Казахстан.

Руководствуясь ч. 1 п. 1 ст. 821, ст. 822 и 823 КоАП РК, судья специализированного административного суда г. Павлодара Тасмагамбетова С.К. постановила Тухтаева Ахмаджона Маматжоновича признать виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 517 КоАП РК, и подвергнуть его административному взысканию в виде административ-

¹⁹ Судебный кабинет Верховного суда РК [Режим доступа: <http://office.sud.kz/forumTaldau/forum.xhtml?content=banks&category=48&article=3517&view=article>]

ного выдворения за пределы РК. Установить Тухтаеву А.М. в течение 10 (десяти) суток с момента вступления постановления суда в законную силу покинуть территорию РК.²⁰

Обязательная литература:

1. Бекашев Д.К., Иванов Д.В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. М.: Проспект, 2013. 392 с.
2. Миграционное право: учебное пособие/ Под ред. А.Н. Чашина. М.: Дело и Сервис, 2013. 176 с.
3. Воробьева О.Д., Топилин А.В., Гребенюк А.А. и др. Миграция населения: теория, политика: учебно-методическое пособие. М.: Экономическое образование, 2012. 364 с.

Дополнительная литература:

1. Алаева Г.Т. Основы миграционного законодательства. Материалы Международной научно-практической конференции «Интеграция в Центральной Азии в контексте глобальных процессов современности» (24 октября 2014 года. Университет «Туран». Алматы, Казахстан). Алматы: Interconsult Info. 2014. С. 112.
2. Глобальный договор ООН о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Принят на Межправительственной конференции для принятия глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (11-12 декабря 2018 года. Марракеш, Марокко). Документ ООН A/RES/73/195 [Режим доступа: <https://refugeesmigrants.un.org/ru/migration-compact>].
3. Самаркандская декларация Азиатского форума по правам человека «Итоги семидесятилетия Всеобщей декларации прав человека: вызовы времени и реальность». Принята на Азиатском форуме по правам человека (22 и 23 ноября 2018 года. Самарканд, Узбекистан). Документ ООН A/73/730.
4. Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания от 7 октября 2002 года (Кишинев, Молдова) [Режим доступа: www.conventions.ru/view_base.php?id=1434].
5. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Режим доступа: www.un.org/ru/universal-declaration-human-rights].
6. Международная конвенция о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Утверждена Резолюцией 45/178 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года (ст. 8) [Режим доступа: www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml].

²⁰ Судебный кабинет Верховного суда РК [Режим доступа: <http://office.sud.kz/forumTaldau/forum.xhtml?content=banks&category=48&article=3517&view=article>]

7. Конвенция о рабстве. Подписана в Женеве 25 сентября 1926 года, с изменениями, внесенными протоколом от 7 декабря 1953 года [Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/convention_slavery.shtml].
8. Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, Казахстан, 29 мая 2014 года) (с изменением от 15 марта 2018 года) [Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31565247].
9. Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477>].
10. Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175 [Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202209?cl=ru-ru>].
11. Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 года № 377-V ЗРК. Казахская правда. 03.11.2015. № 210 (28086) [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>].
12. Закон РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года [Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002337_].
13. Кодекс РК «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>].
14. Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года № 231-V ЗРК [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231>].
15. Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годы. Утверждена Указом Президента РУз № УП-4849 от 7 февраля 2017 г. [Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=39674168].
16. Судебный кабинет Верховного суда РК [Режим доступа: <http://office.sud.kz/forumTaldau/forum.xhtml?content=banks&category=48&article=3517&view=article>].

Машина МОМ доставляет помощь уязвимым сообществам в отдаленных регионах Таджикистана.

Фото: МОМ Таджикистан

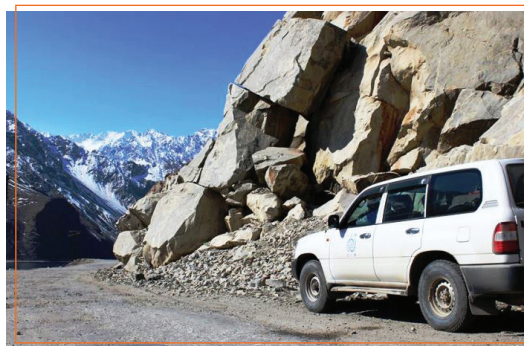


Фото: МОМ Таджикистан

Дети за просмотром театрального представления на тему торговли людьми, поддержанного МОМ. Бохтар, Таджикистан.

Фото: МОМ Таджикистан, 2016



РАЗДЕЛ III.

**ПРЕДПОСЫЛКИ
И ОСОБЕННОСТИ
ВОЗВРАТНОЙ МИГРАЦИИ
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

3.1. Демографическое развитие и миграционная ситуация в странах Центральной Азии

Демографическое развитие стран ЦА. Динамика численности и структура населения. Миграционные тренды. Виды миграции в ЦА. Общая миграционная ситуация в регионе в 2010-2018 гг. (масштабы эмиграции и иммиграции, сальдо миграции). Типы стран ЦА по результативности миграции: отправляющие и принимающие. Место Российской Федерации в миграционном обмене стран ЦА. Трудовая миграция как основная форма миграции в странах ЦА в современных условиях. Перспективы развития миграционной ситуации в странах ЦА.

Миграционные процессы в Евразии и ЦА в последние годы приобрели значительный масштаб: по объемам международных миграций постсоветское пространство (с центром притяжения мигрантов в Российской Федерации) вплоть до 2005 года находилось на втором месте в мире после США.¹ Затем Российская Федерация уступила второе место Германии. В 2015 году общее количество мигрантов в Российской Федерации составляло 11 млн человек.² Постепенно в регионе сформировался и второй центр притяжения мигрантов — в Казахстане: по разным оценкам здесь насчитывается от 2,5 до 3,5 млн трудящихся-мигрантов, беженцев, вынужденных, неурегулированных и транзитных мигрантов.³ Примерно половина трансграничных миграций в рамках СНГ — это потоки из стран Центрально-Азиатского региона на работу в Российскую Федерацию и, частично, в Казахстан. Более того, Российская Федерация и Казахстан являются крупными транзитными коридорами, соединяющими Азию и Европу.

В ЦА сформировалась региональная миграционная подсистема, в которой Казахстан — это страна, принимающая трудовых мигрантов, а все остальные страны региона являются «отправляющими». Российская Федерация была и остается основной страной притяжения для всех стран СНГ, центром постсоветской миграционной подсистемы.⁴ Формирование такой миграционной подсистемы было обусловлено целой серией социально-экономических, политических и других факторов.

Между странами ЦА с одной стороны, Российской Федерацией и Республикой Казахстан с другой стороны, сложился устойчивый миграционный коридор, который является одним из крупнейших в мире с точки зрения движения населения и денежных переводов. Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан являются активными участниками миграционных процессов в регионе, странами, отправляющими значительное количество трудящихся-мигрантов за границу. В трудовой миграции между странами ЦА и ее принимающими партнерами (Российской Федерацией и Казахстаном) участвует около 3,8 млн человек, что составляет

¹ International Migration. UN. New York. 2013 [Режим доступа: <http://esa.un.org/unmigration/documents/WallChart2013.pdf>].

² Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. IOM. Geneva. 2019) [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf].

³ Доклад о миграции в мире, МОМ, Женева (World Migration Report 2018. IOM. Geneva. 2019) [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf].

⁴ Садовская Е.Ю. Международная трудовая миграция и денежные переводы в республиках Центральной Азии: стратегия выживания или стратегия развития? [Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit03.php>].

примерно 14 % экономически активного населения стран ЦА. Масштабные миграционные процессы в регионе имеют существенные социально-экономические, демографические и политические последствия для отправляющих и принимающих стран.

Таблица 3.3.1. Оценка численности трудящихся-мигрантов из стран ЦА, работавших за пределами своих государств в 2016 году⁵

Страна выезда мигрантов	Оценка численности трудящихся-мигрантов за границей, тыс. человек	Основные страны трудоустройства трудящихся-мигрантов	Численность экономически активного населения в 2016 г., тыс. человек	Доля трудящихся-мигрантов среди экономически активного населения страны, %
Казахстан	350–500	РФ, Германия, США, Канада, Израиль, страны Европы	8 998,8	3,9–5,6
Кыргызстан	620–700	РФ, РК, Турция, ОАЭ, Катар, Республика Корея, США, страны Европы	2 547,4	24,3–27,5
Таджикистан	700–850	РФ, РК, РУз, Израиль, США, Канада, страны Европы	2 439,3	28,7–34,9
Туркменистан	200–300	РФ, РК, Азербайджан, Турция, Иран	2 426,6	8,2–12,4
Узбекистан	1 200–1 500	РФ, РК, Республика Корея, США, страны Ближнего Востока, страны Европы	14 022,0	8,6–10,7
Всего	3 070–3 850		26 872	11,4–14,3

Главным направлением потоков трудовой миграции из региона ЦА является Российская Федерация. В РФ направляются до 85 % трудящихся-мигрантов из Таджикистана,⁶ до 85 % трудящихся-мигрантов из Кыргызстана,⁷ около 70 % трудящихся-мигрантов из Узбекистана.⁸ Потоки трудовых мигрантов и денежных переводов между Российской Федерацией и Казахстаном с одной стороны и менее обеспеченными странами ЦА с другой приобретают значительные масштабы. Эти потоки, которым присущи как формальные, так и неформальные

⁵ Рязанцев С. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса. Валдайские записки. № 55. Август 2016. С. 7 [Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/22140>]; Мониторинг состояния национальных рынков труда стран СНГ 2013-2016. М.: Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств, 2017. С. 36-37 [Режим доступа: www.cisstat.com/rus/Monitoring_labour2013-2016.pdf].

⁶ Олимова С., Боск И. Трудовая миграция из Таджикистана. Душанбе, 2003. С.21.

⁷ Данные Национального статистического комитета КР [Режим доступа: www.stat.kg].

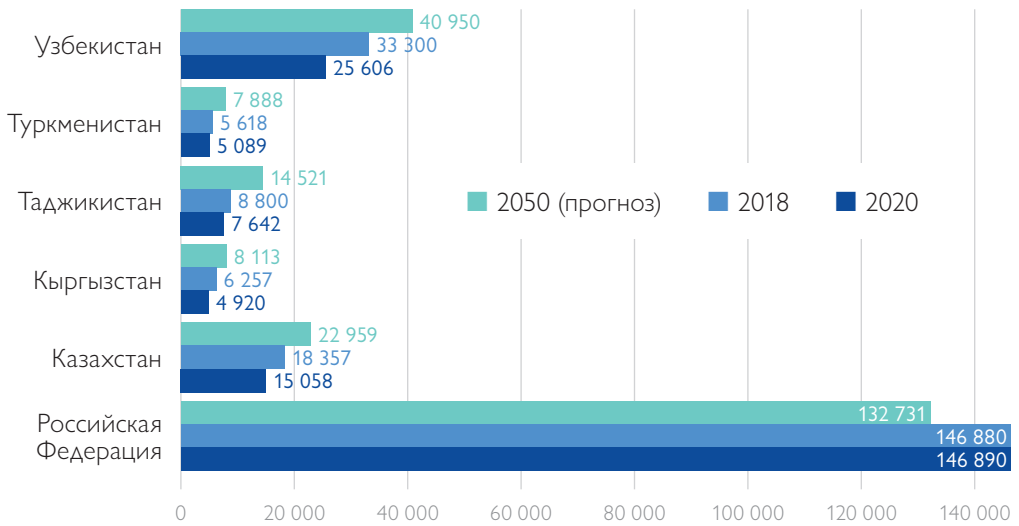
⁸ Трудовая миграция в странах Центральной Азии, Российской Федерации, Афганистане и Пакистане. Аналитический обзор. – Алматы, 2005. С. 64.

составляющие, отражают культурную, языковую, гендерную и институциональную общность и расширение диаспор выходцев из ЦА в Российской Федерации и Казахстане.

В то время как в странах ЦА наблюдается аграрное перенаселение, в Российской Федерации, в результате демографического кризиса, численность населения снижается. Начиная с 2006 года в Российской Федерации отмечается ежегодное сокращение трудоспособного населения примерно на 1 млн человек.⁹

Прогнозы показывают, что в среднесрочной перспективе в РФ будет нарастать дефицит трудовых ресурсов. Напротив, в странах ЦА численность населения будет расти (рис. 3.1.1).

Рис. 3.1.1. Динамика общей численности населения в странах ЦА и Российской Федерации, тыс. человек¹⁰



По прогнозу ООН, к 2050 году население Российской Федерации может сократиться. К тому же в РФ будет происходить старение населения: продолжит расти доля людей пенсионного возраста, а также сокращаться доля молодежи и трудоспособного населения. Это чревато ростом затрат государства на пенсионные выплаты, здравоохранение и социальные расходы.

На фоне депопуляции и старения населения Российской Федерации и Казахстана демографическая ситуация в странах ЦА выглядит кардинально противоположной. Здесь численность населения трудоспособного возраста к 2050 году будет расти: в Узбекистане — на 6,4 млн, в Таджикистане — на 2,8 млн, в Туркмении — на 900 тыс., в Кыргызстане — на 600 тыс. человек.

Странам ЦА присуще расширенное воспроизводство населения — коэффициент фертильности составляет от 2,4 до 3,2 ребенка на 1 женщину, тогда как в РФ — 1,7 ребенка. Даже при ускоренном развитии экономики в государствах ЦА все трудоспособное население

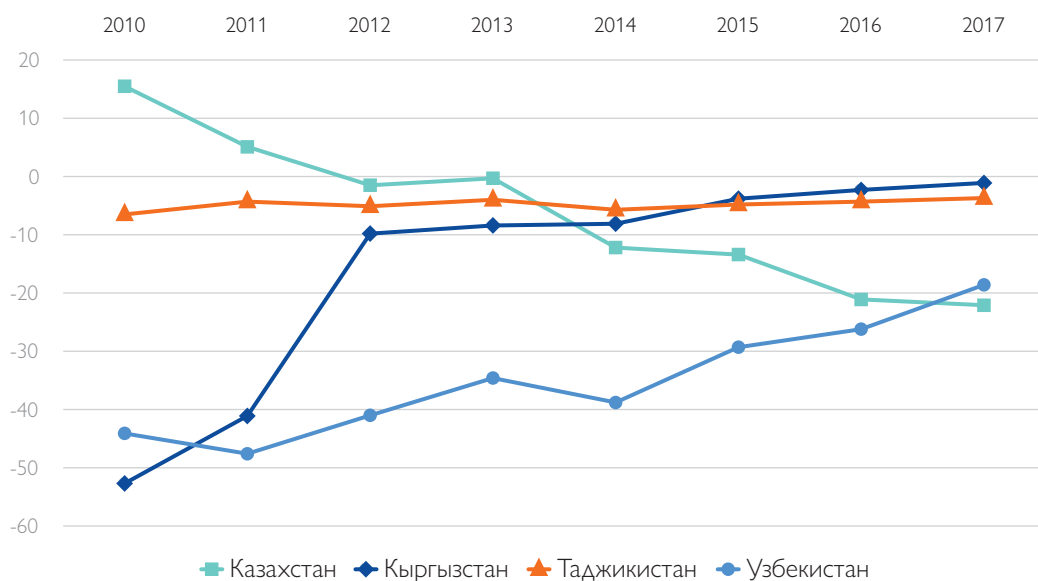
⁹ Топилин А.В. Нелегальная миграция: масштабы и социально-экономические последствия. Восток. 2006. Вып. 5 (41). С. 10.

¹⁰ Мировые демографические перспективы (World Population Prospects: The 2017 Revision, custom data acquired via website. UN Department of Economic and Social Affairs.) 2017 [Режим доступа: <https://population.un.org/wpp/DataQuery>].

не сможет найти работу. С большой долей вероятности в среднесрочной перспективе страны ЦА останутся основными миграционными донорами для Российской Федерации и Казахстана.

Миграционное сальдо стран ЦА остается отрицательным (рис. 3.1.2), в отличие от Российской Федерации с положительным миграционным сальдо. В 2017 году сальдо миграции в РФ составляло 212 тыс. человек. Новым лидером среди стран-доноров впервые стал Таджикистан: миграционный приток в РФ из Таджикистана превысил 31 тыс. человек. Каждый четвертый иммигрант в 2018 году прибывал в Российскую Федерацию из Таджикистана. На втором месте — Казахстан (+26,5 тыс. человек). На третьем месте — Украина (+14,8 тыс.). Приток из нее сократился по сравнению с 2017 годом более чем в три раза (с 47,7 тыс.). Но Украина была лидером по количеству мигрантов, прибывших в РФ, на протяжении четырех лет, с 2014 года. Миграционный приток в Российскую Федерацию из других стран в 2018 году снизился до минимума с 2005 года — 124,9 тыс. человек, следует из данных Росстата. По сравнению с 2017 годом миграционный прирост сократился на 41%, или 87 тыс. человек. В результате впервые за последние десять лет миграционный приток не смог компенсировать естественную убыль, и численность населения Российской Федерации сократилась на 93,5 тыс. человек.

Рис. 3.1.2. Миграционное сальдо по странам ЦА в 2010-2017 годах, тыс. человек¹¹



Формально большинство трудящихся-мигрантов из стран ЦА в Российской Федерации приезжают с трудовыми целями. Однако многие из них затем пополняют и постоянное население Российской Федерации, получая разрешение на временное проживание, вида на жительство и гражданство. Больше всего трудящихся-мигрантов принимает Москва. В 2017 году в столице РФ было зарегистрировано 1250 тыс. трудящихся-мигрантов. Далее следуют Санкт-Петербург и Ленинградская область — 719 тыс., Московская область — 344 тыс., Свердловская область — 101 тыс. человек. Из других регионов у трудящихся-мигрантов популярны Красно-

¹¹ Раздел «Миграция» на сайте Межгосударственного статистического комитета СНГ [Режим доступа: www.cisstat.com].

дарский край, Самарская область, Новосибирская область, Ханты-Мансийский АО, Красноярский край, Иркутская область и Татарстан. Трудящиеся-мигранты, стремящиеся в Москву из-за высоких зарплат, предпочитают селиться в Московской области из-за более низких цен на жилье, поэтому, как считают эксперты, не требуют от городского бюджета значительного повышения расходов на социальную сферу, а только улучшают финансовое положение города и обеспечивают ему высокий кредитный рейтинг и позитивный прогноз.

Казахстан постепенно изменил миграционный статус с отправляющей страны на принимающую, оставаясь при этом всегда активной транзитной зоной. В настоящее время Казахстан снова становится активным донором мигрантов в контексте различных миграционных трендов, сохраняя статус крупной принимающей страны. А в контексте изменений и ограничений в иммиграционном законодательстве РФ (введение запрета на повторный въезд для иностранцев, совершивших административные нарушения) многими трудящимися-мигрантами из ЦА Казахстан рассматривается как альтернативное Российской Федерации направление миграции и трудоустройства.

Достаточно сложно оценить реальные масштабы миграции в Казахстане, принимая во внимание безвизовый режим со странами ЦА (кроме Туркменистана) и Российской Федерацией, а также функционирование ЕАЭС и постоянные погрешности в системе учета иностранных граждан. В 2016-2018 годы общее количество мигрантов в Казахстане оценивалось от 1,3 до 3 млн человек (в среднем в год). Согласно исследованиям в 2016 году количество мигрантов из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана с временной регистрацией в Казахстане составляло 1 265 тыс. человек.¹² В 2018 году численность временно пребывающих граждан СНГ в РК оценивалось в 1 812 тыс. человек, из них более 85 % — граждане Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана,¹³ прибывшие на работу и по частным делам. Среди представителей тройки этих стран преобладали граждане Узбекистана (около 90 %).

Кыргызстан на протяжении новейшей истории имел отрицательное миграционное сальдо, являясь отправляющей страной. Положительный миграционный баланс отмечается только с тремя странами: Узбекистаном, Таджикистаном и Китаем.¹⁴ На динамику эмиграции из Кыргызстана влияют социально-экономические и политические факторы как в самой республике, так и в странах ключевых миграционных партнерах (например, экономическая ситуация и изменение миграционного законодательства Российской Федерации).¹⁵

За пределами страны в качестве трудовых мигрантов находятся более 700 тыс. граждан КР, в том числе в Российской Федерации — более 640 тыс., в Казахстане — 35 тыс., в Турции — 30 тыс., в США — 15 тыс., в Италии — 5,5 тыс., в Республике Корея и Германии — по 5 тыс. человек. В 2018 году в Российской Федерации на миграционный учет было поставлено 640 тыс. граждан КР — это около 90 % всех мигрантов из Кыргызстана за рубежом.¹⁶

¹² Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками. Астана, 2017. [Режим доступа: www.iom.kz/images/books/2017-DAR-executive-summary-rus.pdf].

¹³ Данные МВД РК.

¹⁴ Статистический ежегодник Кыргызской Республики. Под ред. А. Султанова. Национальный статистический комитет КР. Бишкек. 2019. С. 63.

¹⁵ MOM, Кыргызстан — расширенный миграционный профиль. Бишкек. 2016. С. 33-37. [Режим доступа: <https://iom.kg/wp-content/uploads/2011/07/Migration-Profile-2018-in-Russian.pdf>].

¹⁶ Данные Государственной службы миграции при правительстве КР [www.ssm.gov.kg].

Количество трудовых мигрантов из Кыргызстана, въехавших в Российскую Федерацию с начала 2018 года, по сравнению с 2017 годом уменьшилось почти вдвое. По общему числу принятых трудовых мигрантов она заняла четвертое место с показателем 247,6 тыс. человек, но за 2017 год приехали на работу в РФ только 472 тыс. человек из Кыргызстана, в то время как из Узбекистана — 1,5 млн и Таджикистана — 780 тыс. человек.

Введение «черных списков» в Российской Федерации, массовые депортации и запреты на въезд для трудовых мигрантов из Центральной Азии послужили мотивом сокращения эмиграции из КР и увеличения возвратной миграции в КР. Ситуация обострилась в 2014 году в связи с новым витком экономического кризиса и ужесточением миграционного законодательства РФ. Если в 2013 году в «черном списке» находилось 7 тыс. граждан КР, к середине 2014 года — 60 тыс., к началу 2015 года — почти 200 тыс. человек, на начало 2018 года — 77 тыс. человек.¹⁷ Возвратная миграция ставит новые задачи перед государством: создание дополнительных рабочих мест, предоставление социальных услуг, в том числе образовательных, некоторое падение доходов семей и пр.

Рост трудовой эмиграции из *Таджикистана* начинается с 1998 года. Настоящую социально-экономическую ситуацию в стране невозможно представить без трудовой эмиграции, которая стала самым крупным социальным явлением периода суверенитета РТ и сегодня оказывает решающее влияние на систему жизнеобеспечения подавляющего большинства населения. В настоящее время трудовая эмиграция включает значительное количество безработных и по данным различных источников охватывает около 40% экономически активной части населения страны. В большей мере этот процесс коснулся регионов с высокими темпами роста населения.

В Таджикистане отмечается высокий уровень прироста населения в целом, а также численности населения в трудоспособном возрасте. Основной определяющей причиной такого резкого роста численности населения в РТ является высокий уровень рождаемости. Рынок труда Таджикистана отличается несбалансированностью и напряженностью, которые обусловлены несколькими факторами.

На начало 2015 года численность трудовых ресурсов достигла 4983 тыс. человек. При этом рост числа занятых (92 тыс.) существенно (почти в пять раз) отстает от прироста трудовых ресурсов (453 тыс.), что осложняет неблагоприятную ситуацию на рынке труда.¹⁸ В течение последних 20 лет численность населения Таджикистана выросла на 31 %, а трудовые ресурсы — на 67 %. При этом уровень занятости вырос всего на 9 %, т.е. рост занятости отстает от роста трудовых ресурсов на 58 %. Рынок труда Таджикистана не в состоянии обеспечить все трудоспособное население работой, в этой связи отмечается активная трудовая эмиграция таджиков с целью трудоустройства за рубежом.

До недавнего времени на пространстве СНГ Российская Федерация оставалась практически единственной страной миграционного притяжения рабочей силы из Таджикистана. Сегодня стремительно растущая экономика Казахстана также активно привлекает трудовые ресурсы из Таджикистана и становится серьезным конкурентом в постсоветском пространстве

¹⁷ Экономическая ситуация в Российской Федерации и ее влияние на процессы миграции в Кыргызской Республике. Отчёт Национального института стратегических исследований. Бишкек. 2015. С. 27. [Режим доступа: www.nisi.kg]

¹⁸ Азимова М., Махмадбеков М., Раимдодов У. и др. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан. Душанбе. 2016. С. 8.

за иностранную рабочую силу. Наряду с этим Таджикистан рассматривает направление потока трудовых мигрантов в другие страны.

В основном трудовая миграция имеет сезонный и возвратный характер, так как в Таджикистане традиционно крепки семейные связи. Большинство трудовых мигрантов рассматривают труд за рубежом как временную меру решения финансовых проблем семьи. Однако за последние 5-7 лет наблюдается увеличение продолжительности пребывания на заработках за границей и рост уровня дифференциации по профессиональному признаку.

Миграционная модель *Туркменистана* находится на стадии формирования. Туркменистан, как и большинство стран постсоветского пространства, является страной эмиграции. Вместе с тем отток населения за пределы страны очень незначителен и в основном связан с трудовой и образовательной миграцией населения. Миграционные процессы каких-либо больших и серьезных проблем для страны не представляли.

Туркменистан на протяжении своего независимого развития имел наименьший отток мигрантов из страны по сравнению с другими странами ЦА. По данным Всемирного банка, в 2010 году всего за пределами страны находилось 261 тыс. граждан Туркменистана, или 5 % его населения.¹⁹ Основными принимающими странами для мигрантов из Туркменистана являются Российская Федерация и Турецкая Республика. В 2000-2011 годы численность граждан Туркменистана, работавших в РФ, в среднем не превышала 3 тыс. трудовых мигрантов. По данным ФМС Российской Федерации пик трудовой миграции в страну пришелся на 2002 год, когда было выдано 7 тыс. разрешений на работу в РФ гражданам Туркменистана. В 2008 году в Российской Федерации работали 3,1 тыс. туркменских граждан, а в 2010 году — только 500 человек.²⁰ Особенностью туркменской трудовой эмиграции является ее большая географическая диверсификация, в отличие от эмиграции из других стран Центральной Азии. Граждане Туркменистана также эмигрируют в Иран, ОАЭ, страны СНГ и Европы. Новым направлением трудовой миграции становится динамично развивающийся Катар.

Мнение о том, что в Туркменистане существует рестриктивный контроль государства над эмиграцией, которая подвергается жесткому ограничению, не соответствует действительности.²¹ В соответствии с Законом о миграции граждане Туркменистана могут свободно покидать страну на законных основаниях в целях учебы и осуществления трудовой деятельности (ст. 32). Главным подходом властей Туркменистана является четкое регулирование въезда и выезда мигрантов, пресечение незаконной миграции и торговли людьми. Туркменистан рассматривает нелегальную миграцию как проблему для государства, связанную, прежде всего, с торговлей людьми.

Характерной особенностью *Узбекистана* являются высокие темпы прироста населения. Ежегодный прирост рабочей силы составляет 350-370 тыс. человек. В настоящее время для РУз характерна маятниковая миграция, т. е. передвижение населения из сел в города в течение суток. Это связано, прежде всего, с работой или учебой многих жителей сел в городах. В этом отношении особенно выделяются Ташкентская и Андижанская агломерации.

¹⁹ Миграция и денежные переводы, Всемирный банк (Migration and Remittances. Fact book – 2011. World Bank.) 2012. Рр. 247.

²⁰ Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Ткаченко М.Ф. Формирование центральноазиатского сегмента евразийской миграционной подсистемы. Международные процессы. Том 11. № 3-4 (34-35). Сентябрь-декабрь 2013.

²¹ Рязанцев С.В., Письменная Е.Е., Ткаченко М.Ф. Формирование центральноазиатского сегмента евразийской миграционной подсистемы. Международные процессы. Том 11. № 3-4 (34-35). Сентябрь-декабрь 2013.

Например, агломерация Андижана имеет численность населения 624,4 тыс. человек, но днем численность населения увеличивается до 1 млн человек. В городах Ферганской области развиваются различные отрасли промышленности. Маятниковая форма миграции способствует повышению уровня занятости сельских жителей, их культуры, улучшению взаимоотношений сельских и городских сообществ.

Анализ данных показывает, что в Узбекистане постепенно меняется соотношение между внутренними и внешними мигрантами. Если в 2010 году около 15 % мигрантов желали мигрировать за пределы Узбекистана, то уже в 2016 году большинство желало мигрировать внутри Узбекистана.²² В течение шести лет изменилось экономическое состояние некоторых регионов страны, и теперь потенциальные мигранты выбирают регионы Узбекистана в целях трудоустройства.

Общее количество граждан Узбекистана, выехавших за границу с различными целями в 2017 году составляло 6,8 млн, а в 2018 году — 13,8 млн человек. Количество мужчин — граждан Узбекистана, выехавших из страны, составило 58 % (8 млн человек), женщин — 42 % (5,8 млн человек). В страны СНГ выехали 13,3 млн человек (96 %), в страны дальнего зарубежья — 531 тыс. человек (4 %). Наибольшее число граждан Узбекистана выехало в Казахстан — 7,1 млн (52 %), Кыргызстан — 3,1 млн (23 %), Российскую Федерацию — 1,1 млн (9 %), а также в Республику Корею, Турцию, КНР, США и Германию. Наиболее популярной целью выезда за пределы страны было посещение родственников (58 %).²³ Количество выехавших на постоянное место жительства из Узбекистана за рубеж в 2017 году превысило 19 тыс. человек, в том числе по 47 % — в РФ и Казахстан, по 1 % в США и Израиль. С трудовыми целями мигранты из Узбекистана в основном выезжали в Российскую Федерацию и Казахстан. Согласно данным Всемирного банка в 2017 г. 81 % всех трудящихся-мигрантов мужчин и 67 % женщин из Узбекистана работали в Российской Федерации, 12 % и 10 % соответственно — в Казахстане, 3 % и 18 % соответственно — в Турции.²⁴ В 2018 году в РФ было поставлено на миграционный учет 4,5 млн граждан Узбекистана, из них с целью работы — 1 574 тыс. человек.

Главными причинами устойчивой ориентации трудящихся-мигрантов из ЦА на Российскую Федерацию и частично — на Казахстан, являются конкурентные преимущества их рынков труда, главным образом географическая и социально-экономическая доступность, с которой пока не могут конкурировать другие страны.

Даже более высокий уровень заработной платы в странах Ближнего Востока, Турции, Республике Корея не может перекрыть значительных социально-экономических издержек: жесткие требования к качеству выполняемой работы, сложность получения рабочей визы, необходимость знания и сложность изучения языка, жесткое отношение работодателей. Однако, если политика стран «новой миграции» в вопросах привлечения трудовых мигрантов из ЦА станет более активной, а отношение к ним в Российской Федерации ухудшится и экономический кризис затянется, векторы развития ситуации могут измениться. Потоки трудящихся-мигрантов

²² Жизнь на переходном этапе, Европейский банк реконструкции и развития (Life in Transition Surveys I, II, III. 2010-2016. European Bank for Reconstruction and Development.) [Режим доступа: www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/lits.html].

²³ Данные Государственного комитета РУз по статистике [Режим доступа: <https://stat.uz/ru/press-tsentr/novosti-komiteta/5310-kolichestvo-lits-v-ekhavshikh-i-vyekhavshikh-iz-respubliki-uzbekistan>].

²⁴ Обзор навыков и труда в Центральной Азии, Всемирный банк (Central Asia's Labor and Skills Survey (CALISS) Survey. World Bank.) 2017. [Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/304791468184434621/pdf/106454-REVISED-PUBLIC-SecM2016-0167-1.pdf>].

из государств Центральной Азии теоретически могут переориентироваться на страны Ближнего Востока (Турцию и Иран), Персидского залива (Катар, Оман, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия), Восточной Азии (Республику Корею).

Можно выделить следующие ключевые факторы, обуславливающие эмиграцию из стран ЦА в Российскую Федерацию как основное направление эмиграции.

Во-первых, *экономический фактор*. Проявляется двояко. С одной стороны, как фактор «выталкивания» в странах ЦА: низкий уровень заработной платы; высокий уровень безработицы, особенно в сельской местности; высокий уровень бедности, особенно в регионах. С другой стороны, как «притягивающий» фактор в Российской Федерации: объемный рынок труда; более высокий уровень заработных плат, потребность в работниках в регионах и отраслях.

Таблица 3.1.2. Социально-экономические показатели стран ЦА и Российской Федерации в 2017 году²⁵

Страна	Средняя зарплата, долл. США	Уровень безработицы, %	Уровень бедности, %
Казахстан	463	4,9	2,6
Кыргызстан	228	6,9	25,6
Российская Федерация	672	5,2	13,2
Таджикистан	134	6,9	30,3
Туркменистан	320	3,7	н/д
Узбекистан	185	5,8	14,1 (2013)

Во-вторых, *социально-демографический фактор*. С одной стороны, отмечается сокращение численности трудоспособного населения и старение населения, которые вызывают дефицит трудовых ресурсов в Российской Федерации. А с другой стороны — относительно благоприятная демографическая ситуация и избыток трудовых ресурсов в странах ЦА.

В-третьих, *культурно-исторический фактор*. Выражается в общем историческом прошлом, знании мигрантами русского языка (например, статусе русского языка в качестве официального в КР), общей ментальности. Все это повышает шансы на трудоустройство. Также важно наличие социальных сетей и родственных контактов в Российской Федерации. Это облегчает адаптацию на рынке труда и интеграцию в российское общество.

В-четвертых, *инфраструктурно-географический фактор* подразумевает относительно близкое расположение стран друг от друга, транспортную доступность — развитость авиатранспорта между Российской Федерацией и странами ЦА.

²⁵ Составлено на основе данных: Межгосударственного статистического комитета СНГ, [Режим доступа: www.cisstat.com]; Мирового атласа данных [Режим доступа: <https://knoema.ru/atlas/Туркменистан/Уровень-безработицы>]; Газета.uz [Режим доступа: www.gazeta.uz/ru/2018/01/16/wage].

В-пятых, *политический фактор* включает как «выталкивающие» факторы (нестабильность этнополитической ситуации в Таджикистане в 1990-х, в Кыргызстане в 2005 и 2010 годах) и «притягивающий» фактор политико-экономической интеграции стран в рамках ЕАЭС.²⁶

Рассмотрим социально-экономические последствия миграционного притока из стран Центральной Азии для РФ. Российские специалисты отмечают ряд положительных последствий прибытия иностранцев на заработки в РФ, такие как ликвидация дефицита рабочей силы, рост показателей во многих отраслях экономики, увеличение налоговых поступлений в бюджет. Но многие из экспертов считают, что последствия миграционного притока для РФ скорее отрицательные.

Как негативные последствия международной трудовой миграции для РФ выделяются следующие:

1. Мигранты не всегда имеют высокую квалификацию. Приток трудовых мигрантов происходит стихийно, отсутствует координация предложения с реальным спросом на рабочую силу. Миграционный приток рабочей силы происходит в условиях безработицы в РФ.
2. Значительная часть трудовых мигрантов занята в теневом секторе экономики, они не платят налоги, что приводит к потерям местных бюджетов.
3. Миграционный приток не содействует разрешению главных проблем российской экономики и общества — преодолению упадка сельского хозяйства, обезлюдения деревень, сокращения населения в восточной части страны. Основная часть притока мигрантов в Российскую Федерацию направляется не в сельское хозяйство и сельскую местность, а преимущественно в крупные города европейской части страны и на Юг Российской Федерации. В то время как для экономического развития Российской Федерации необходим приток населения в регионы Сибири и Дальнего Востока.
4. Формируется избыточная концентрация мигрантов в некоторых сферах экономической деятельности: розничная торговля, строительство и ремонт, общественное питание и др.²⁷

В качестве положительных последствий притока населения в Российскую Федерацию исследователи отмечают, прежде всего, смягчение демографического кризиса в стране. Именно миграционный приток из стран ЦА в значительной степени компенсирует убыль населения РФ в результате депопуляции. В некоторых отраслях российской экономики ощущается нехватка рабочей силы, особенно на работах, не требующих высокой квалификации и с низкой оплатой. Трудовые мигранты частично восполняют этот недостаток. «Иностранная рабочая сила нередко заполняет вакансии, не являющиеся престижными для российских граждан и поэтому не востребованные местным населением». Эффективность и качество труда иностранной рабочей силы достаточно высоки, а «конкуренция с ее стороны дает хорошие ориентиры и стимулы местному населению».²⁸ Трудовые мигранты из ЦА занимают те ниши на рынке труда, которые не являются привлекательными для местного российского населения. В целом, это способствует развитию сферы услуг, положительно сказывается на качестве жизни всего населения.

²⁶ Рязанцев С.В. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса. Россия в глобальной политике. 31.08.2016 [Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/valday/Trudovaya-migratsiya-iz-Centralnoi-Azii-v-Rossiiu-v-kontekste-ekonomicheskogo-krizisa-18333>].

²⁷ Ходов Л.Г. Экономика международной миграции самодостаточного населения (мировой и российский аспекты). Учебное пособие. М. 2001. С. 46.

²⁸ Миграция и безопасность в России. М. 2000. С. 104.

Мигранты из стран ЦА не столь обременительны для российского бюджета, так как РФ тратит на социальные блага для мигрантов значительно меньше денег, чем получает в результате их трудовой деятельности.

Мигранты из ЦА более предпочтительны, исходя из геополитических соображений, т. к. страны региона не имеют общей границы с РФ. Трудовые мигранты из ЦА относительно легко интегрируются в российскую этнокультурную среду. У них нет больших проблем с адаптацией, поскольку большинство из них неплохо знает или довольно быстро осваивает русский язык.

Согласно исследованию Всемирного банка РФ вышла на второе место в мире по числу прибывающих мигрантов (после США). В ближайшее время поток иностранной рабочей силы будет нарастать. По мнению специалистов Всемирного банка, Российская Федерация как принимающая страна уже получила большой эффект от массового, дешевого труда мигрантов. Благодаря мигрантам в Российской Федерации было меньше банкротств предприятий, развивались новые виды бизнеса, был простимулирован рост инвестиций в строительство.

В то же время миграция создает определенные проблемы. Неурегулированная миграция приводит к росту преступности и является «питательной почвой» для коррупции. Настоящей проблемой для властей является неуплата недокументированными мигрантами налогов и неучтенные денежные переводы мигрантов. Тем не менее, по мнению специалистов Всемирного банка, для Российской Федерации в притоке трудовых мигрантов больше положительных сторон, чем отрицательных.²⁹

Рассматривая перспективы роста потоков трудовой миграции из ЦА в РФ, многие российские специалисты указывают на возможные демографические и временные ограничения. По их мнению, объем трудовой миграции из Центрально-Азиатского региона в среднесрочной перспективе, «вряд ли сможет превысить уровень в 5 млн человек. Для Российской Федерации это количество не создает критической массы на рынках занятости, товаров и услуг, а для Центрально-Азиатского региона означает значительное снижение популяционной перегрузки и трудоизбыточности».³⁰

Значительную часть платежного баланса стран ЦА составляют денежные переводы трудовых мигрантов из РФ. «Но можно взглянуть на эти трансферты и с других позиций. Они вносят серьезный вклад в сохранение относительно стабильной обстановки на границах России».³¹

Для стран ЦА негативная сторона отъезда коренного населения за рубеж выражается в следующих аспектах:

1. Уехавшие граждане производят ВВП в принявшем их государстве, они увеличивают национальное богатство принимающей страны. Зарабатывая деньги за границей, эмигранты значительную часть этих средств там же и тратят.
2. Из стран региона уезжает лучшая, наиболее конкурентоспособная и предприимчивая часть населения, ослабляя тем самым национальные экономики, уменьшается слой трудоспособного населения.

²⁹ Миграция и денежные поступления от работающих за границей граждан. Восточная Европа и бывший Советский Союз. Вашингтон: Всемирный банк. 2007. С. 19.

³⁰ Боришполец К., Бабаджанов А. Миграционные риски стран Центральной Азии. Аналитические записки МГИМО МИД России. М.: МГИМО МИД России. 2007. Вып.2 (22). С. 7.

³¹ Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция в Россию// Отечественные записки. 2003. № 3. С. 186.

3. Массовый отъезд молодых людей может отрицательно повлиять на демографическую ситуацию в странах ЦА, на внутрисемейные отношения, преемственность национальных традиций.
4. Объемы денежных переводов и капиталов от мигрантов очень трудно определять и прогнозировать. Чем больше живут мигранты за рубежом, тем меньше становятся их денежные переводы, постепенно ослабляются связи с родиной.

Среди положительных сторон современной трудовой миграции коренного населения стран ЦА можно выделить следующие:

1. Выезд трудовых мигрантов содействует решению проблемы избытка рабочей силы в республиках ЦА. Трудовая миграция приводит к сокращению уровня безработицы, происходит сокращение расходов на социальные пособия, переобучение безработных, организацию для них общественных работ, помощь их семьям.
2. Работая за границей, трудовые мигранты повышают свою квалификацию, они приобретают новые производственные и организационные навыки. Находясь в стране, обладающей более передовыми технологиями, более высокими требованиями, трудовыми стандартами, мигранты из ЦА повышают свой общеобразовательный и культурный уровень. Мигранты расширяют личные связи с партнерами из других государств. Мигранты набирают ценный опыт и знания, которые пригодятся им на родине.
3. Работая за границей, мигранты накапливают стартовый капитал для создания малых и средних предприятий после возвращения. Таким образом, происходит содействие формированию среднего класса.

Резюмируем. РФ переживает демографический кризис, ее население сокращается. При этом Российская Федерация имеет огромные слабозаселенные территории с большими природными богатствами. Для их освоения нужен приток населения. Для Российской Федерации предпочтительны мигранты из стран СНГ, основная часть которых сосредоточена в странах ЦА. Приток трудовых мигрантов из стран Центральной Азии не противоречит интересам Российской Федерации, так как в экономику страны вливается дешевая рабочая сила. Мигранты из ЦА более предпочтительны, исходя из геополитических соображений, так как страны регионов не имеют общей границы с Российской Федерацией. Трудовые мигранты из ЦА относительно легко интегрируются в российскую этнокультурную среду. За счет мигрантов решаются и демографические проблемы. В то же время неурегулированная трудовая миграция приводит к росту преступности, коррупции. Большой проблемой является неуплата мигрантами с неурегулированным статусом налогов и неучтенные денежные переводы трудящихся-мигрантов.

Контрольные вопросы:

1. Определите типы стран ЦА в качестве участников миграционных процессов. Каковы их основные характеристики?
2. Проанализируйте основные тенденции демографического развития своей страны на современном этапе.
3. Чем характеризуется динамика миграционных процессов в новейшей истории вашей страны? Какое влияние оказывали социально-политические и демографические факторы на миграцию?
4. Каковы «выталкивающие» факторы, обуславливающие трудовую миграцию из стран ЦА?

Практикум:

1. Подготовьте презентацию о современной миграционной ситуации в вашей стране (регионе, населенном пункте) с учетом их демографического и социально-экономического развития.

Примерный план:

- а) факторы, обуславливающие миграционные процессы;
 - б) тенденции и масштабы миграции;
 - в) виды миграционных потоков;
 - г) последствия для страны.
2. Проанализируйте законы миграции Равенштайна и найдите им подтверждение в условиях реалий вашей страны (См. Источник 4 из списка Дополнительной литературы).
 3. Соберите информацию о деятельности Республики Корея, Японии, Турции и других странах по привлечению трудовых мигрантов из вашей страны. Какие способы привлечения мигрантов используются странами в современных условиях?

Обязательная литература:

1. Азимова М., Махмадбеков М., Раимдодов У. и др. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан. Душанбе: 2016. 163 с. [Режим доступа: www.rtsu.tj/upload/files/data3/Монография_ТРУДОВАЯ%20МИГРАЦИЯ.pdf].
2. Воробьева О.Д., Топилин А.В., Мукомель В.И. и др. Миграция населения: теория, политика: учебное пособие. М.: Экономическое образование, 2012. 364 с. [Режим доступа: <https://www.isras.ru/publ.html?id=2971&printmode>].
3. Тошов А.Р. Занятость и трудовая миграция населения Республики Таджикистан в условиях трансформации экономики: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. М. 2015. 158 с.

4. Трудовая миграция и трудоемкие отрасли в Кыргызстане и Таджикистане: возможности для человеческого развития в Центральной Азии. Санкт-Петербург: Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития. 2015. 127 с. [Режим доступа: https://eabr.org/upload/iblock/0b9/report_ca_labour_migration_and_labour_intensive_sectors_full_rus.pdf].
5. Экономическая ситуация в Российской Федерации и ее влияние на процессы миграции в Кыргызской Республике. Отчет Национального института стратегических исследований. Бишкек. 2015. 59 с. [Режим доступа: www.nisi.kg/141-infografika-nisi/400-ekonomicheskaya-situatsiya-v-rf-i-ejo-vliyanie-na-protsessy-migratsii-v-kr.html].

Дополнительная литература:

1. Абашин С. Миграция из Центральной Азии: Практики, местные сообщества, транснационализм. Политика и право России. Том 51. № 3. Май-июнь 2013. С. 6-20.
2. Демографический прогноз Республики Казахстан: основные тренды, вызовы, практические рекомендации. Аналитический доклад. Астана: 2014. 66 с. [Режим доступа: www.akorda.kz/upload/nac_komissiya_po_delam_zhenshin/Demograficheskaya%20politika/4.2%20rus.pdf].
3. Варшавская Е.Я., Денисенко М.Б. Мобильность иностранных работников на российском рынке труда// Социологические исследования. 2014. № 4. С. 63-73.
4. Василенко П.В. Зарубежные теории миграции населения. 2013. [Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnye-teorii-migratsii-naseleniya>].
5. Икромов Д.З. Влияние международной трудовой миграции из стран Центральной Азии на социально-экономическое развитие России: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. Санкт-Петербург, 2017. 207 с.
6. Кыргызстан в цифрах – 2018. Бишкек: 2019. 344 с. [Режим доступа: <http://stat.kg/ru/publications/sbornik-kyrgyzstan-v-cifrah/>].
7. Кыргызстан – расширенный миграционный профиль. Бишкек: 2016. 234 с. [Режим доступа: <https://iom.kg/wp-content/uploads/2011/07/Migration-Profile-2018-in-Russian.pdf>].
8. Малахов В.С., Деминцева Е.Б., Элебаева А.Б., Мусабаева А.Д. Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции/ Под ред. И.С. Иванова; Российский совет по международным делам (РСМД). 2015. № 26. М.: Спецкнига, 2015. 57 с. [Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/common/upload/WP-Kyrgyzstan-26-Rus.pdf>].
9. Мониторинг доступа мигрантов к достойному и эффективному трудоустройству. Доклад USAID, МОМ. Астана: 2018. 44 с. [Режим доступа: <https://redcrescent.kz/wp-content/uploads/2018/10/Doklad-po-dostupu-migrantov-k-dostojnomu-effektivnomu-trudoustrojstvu-Krasnyj-Polumesyats-RK.pdf> или <https://kkassiyet.files.wordpress.com/2019/02/reportaccesstolabour2018redcrescent.pdf>].
10. Рынок труда в Республике Таджикистан. Душанбе: Агентство по статистике при Президенте РТ. 2015. 128 с.

11. Рязанцев С.В. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса// Россия в глобальной политике. 31.08.2016. [Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/trudovaya-migracziya-iz-czentralnoj-azii-v-rossiyu-v-kontekste-ekonomicheskogo-krizisa/>].
12. Станчин И.М., Исрафилов Н.Т. Миграционная подвижность населения Туркменистана// Синергия. 2018. № 4. С. 49-57 [Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/migratsionnaya-podvizhnost-naseleniya-turkmenistana>].
13. Статистический ежегодник Кыргызской Республики/ Под ред. А. Султанова. Бишкек: Национальный статистический комитет КР. 2019. 468 с. [Режим доступа: www.stat.kg/media/publicationarchive/dde27f81-3272-44bc-ad5b-cc7647fea167.pdf].
14. Таджикистан: умеренное замедление темпов экономического роста на фоне резкого снижения покупательной способности домохозяйств. Доклад об экономическом развитии Таджикистана. Душанбе: 2015. № 2. 30 с. [Режим доступа: <http://documents.vsemirnyjbank.org/curated/ru/859581468185963151/pdf/101278-REVISED-Box394821B-PUBLIC-TJK-RUSSIAN-FOR-WEB-REV.pdf>].
15. Чернов А.С. Влияние трудовой миграции на региональный рынок труда// Вестник МГТУ. 2012. Т. 15. № 1. С. 245-249.
16. Мировые демографические перспективы (World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP/248. New York. United Nations. Population Division. Department of Economic and Social Affairs. 2017.) [Режим доступа: <https://population.un.org/wpp/DataQuery>].

Жители Душанбе обсуждают информацию, полученную в ходе информационно-разъяснительной кампании, посвященной Всемирному дню борьбы с торговлей людьми.

Фото: MOM Таджикистан, 2017



3.2. Причины и тенденции возвратной миграции в странах Центральной Азии

Содержание. *Факторы и виды возвратной миграции в странах ЦА в современных условиях. Оценка масштабов и динамики потоков возвратной миграции в 2010-2018 гг. Основные направления возвратной миграции в регионе. Социально-демографическая и этническая структура потоков возвратной миграции в ЦА. Виды возвратной миграции на уровне отдельных стран ЦА. Трудовая возвратная миграция. Возвратная миграция высококвалифицированных специалистов. Образовательная возвратная миграция. Возвращение беженцев. Этническая возвратная миграция. Стратегии и опыт возвращения мигрантов в страны ЦА. Вызовы возвратной миграции для стран ЦА и отдельных мигрантов. Прогнозные тенденции (новые направления, социально-демографические группы, новые обстоятельства) возвратной миграции.*

Возвратная миграция является новым и актуальным трендом в регионе ЦА. Возвратная миграция имеет первостепенную важность для стран ЦА, она остается в значительной степени недостаточно изученным феноменом. Мало исследованы такие аспекты, как эффективность миграционной политики в странах происхождения и назначения, направления для ее дальнейшего развития, взаимосвязи между источниками уязвимости мигрантов и более общими рисками и возможностями в регионе. Также требуется развитие законодательства о добровольной возвратной миграции в странах ЦА.

Необходимо отметить, что приняты региональные договоры по регулированию данного вопроса, среди них Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, Протокол к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, Положение о межгосударственном фонде помощи беженцам и вынужденным переселенцам, Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, Устав и документы ШОС, затрагивающие вопросы миграции и другие.

Важным аспектом по вопросу миграции является сотрудничество стран региона ЦА с МОМ, с ЕС и другими международными структурами, в первую очередь, со специализированными учреждениями и организациями ООН.

Существующие форматы сотрудничества являются хорошей основой для усиления взаимодействия стран ЦА в области миграции, в том числе для формирования законодательных основ для добровольного возвращения.

В этом вопросе проводится определенная работа по совершенствованию миграционных законодательств указанных стран, Концепций и стратегических планов, которые могут стать базой и для развития законодательства о возвратной миграции.

К началу XIX века существовало немало подтверждений того, что миграционные потоки могут обусловить возникновение «обратных потоков» мигрантов. При этом речь в основном шла о мигрантах, возвращавшихся на родину. Считается, что возвращение мигрантов характерно именно для циркулярной миграции. Однако остается много неясного в сложных, многоуровневых коллизиях процесса возвратной миграции — огромного, еще почти не тронутого

исследователями массива истории миграции. Отчасти это связано с тем, что в прошлом возвращение мигрантов на родину по своей инициативе не отслеживалось, поскольку считалось, что в этом, в отличие от процессов их переселения и интеграции, нет необходимости.

С точки зрения управления миграцией различают три основные категории возвращающихся мигрантов, которые никак не связаны с положением того или иного мигранта в стране назначения, а именно:

- добровольное возвращение без принуждения — в тот или иной момент пребывания за границей мигранты принимают решение вернуться на родину по своей воле и за свой счет;
- добровольно-принудительное возвращение — у мигрантов истекает разрешенный срок пребывания в стране, в убежище им отказано либо они не могут оставаться в стране по иным причинам, поэтому принимается решение вернуться на родину по своей воле;
- недобровольное возвращение, т.е. депортация по распоряжению властей принимающей страны.¹

Для региона ЦА характерен и другой тип возвратной миграции — стимулируемая возвратная миграция, которая осуществляется благодаря государственной программе возвращения этнических кыргызов — «кайрылманов», этнических казахов — «оралманов».

Однако возвращение не всегда означает постоянное проживание в стране происхождения мигранта в будущем, и после возвращения могут быть реализованы различные сценарии, каждый из которых принесет разный социально-экономический эффект. Возвращение может быть временным или окончательным, или за ним может последовать эмиграция в третью страну, или оно станет одним из этапов циркулярной или сезонной миграции, особенно распространенной среди мигрантов из ЦА.

Измерить масштабы возвратной миграции зачастую очень сложно, потому что многие страны не ведут учет выезда и возвращения своих граждан, ввиду чего отсутствие статистических данных по возвратной миграции стало основным препятствием при изучении этого явления. Даже в Российской Федерации, где государственные органы собирают данные о притоке и оттоке мигрантов, приводимые цифры — лишь примерные оценки числа возвращающихся мигрантов, так как они необязательно учитывают одних и тех же людей. Последствия возвращения можно определить суммой материальных и нематериальных ресурсов, пересылаемых мигрантами на родину до и во время своего возвращения. Такие переводы могут быть экономическими, социальными и политическими. При том что прямому эффекту экономических переводов уделяется гораздо больше внимания в политических кругах и их влияние на развитие уже было широко изучено, социальные переводы, т.е. передача навыков, стремлений и идей, и политические переводы в форме передачи и распространения идеологии посредством миграции также играют важную роль в социально-экономическом развитии и могут принести как потенциальные выгоды, так и вызовы, которые придется контролировать с помощью эффективной миграционной политики.²

¹ Основы управления миграцией. Пособие для руководящих должностных лиц и практиков. Том III. Управление миграцией. Раздел 3.9 «Возвратная миграция». МОМ. 2006.

² Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. Доклад МОМ. Астана. 2016. С.4-6. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications>]

Для получения положительного эффекта от возвращения своих граждан наивысший приоритет должно получить оказание помощи безработным и уязвимым мигрантам, тем, кому не удалось осуществить свои планы в миграции из-за запрета или отсутствия экономических перспектив в стране назначения. Многие из них возвращаются с улучшенными или новыми навыками, приобретенными во время работы за границей; для использования этого потенциала в мировой практике были разработаны и успешно действуют системы профессиональной подготовки и сертификации. В Таиланде и Бангладеш созданы специальные государственные ведомства, курирующие профессиональное обучение и аттестацию; их деятельность ориентирована как раз на вернувшихся трудящихся-мигрантов с целью облегчения им выхода на местный рынок труда благодаря признанию ранее полученных знаний и умений.³ В условиях, когда значительная часть денежных переводов и сбережений расходуется на текущие нужды домохозяйства, а инвестиции в приносящие доход предприятия встречаются очень редко, могут оказаться эффективными более рациональные меры по адаптации навыков вернувшихся мигрантов к потребностям рынка труда, но такие меры требуют решительных политических действий со стороны стран ЦА.

Более того, социально-экономическая реинтеграция — ключевой фактор для получения положительных результатов от возвратной миграции, потому что уязвимость вернувшихся мигрантов может вынудить их уехать в Российскую Федерацию в неурегулированном статусе с помощью лиц, занимающихся нелегальным ввозом людей, или найти там нелегальную работу. Программы реинтеграции как способ предотвращения неурегулированной миграции необходимо осуществлять в сочетании с мерами по содействию трудоустройству мигрантов в странах помимо Российской Федерации, например, в Казахстане.

Ввиду отсутствия развитых социальных сетей мигрантов за пределами Российской Федерации странам ЦА требуется скоординированная разработка программы организованного найма мигрантов; в частности, государствам-членам ЕАЭС следует проводить совместную работу в этом направлении, чтобы в полной мере воспользоваться свободой движения рабочей силы, являющейся одним из основополагающих принципов союзного договора.⁴

Возвратная миграция в ЦА претерпевает значительные изменения, которые связаны с глобальными трансформациями в мире. Крупные военные конфликты в Сирии, Украине, рост напряженности в Пакистане и ряде других стран, экономические санкции Запада против Российской Федерации основательно повлияли на миграционные перемещения, в том числе возвратную миграцию, в странах ЦА.

В качестве значительного фактора необходимо отметить введенный с 2015 года запрет на повторный въезд в Российскую Федерацию для определенных категорий иностранцев (табл. 3.2.1).

³ Skilling the workforce: Labour migration and skills recognition and certification in Bangladesh. ILO Country Office for Bangladesh. Dhaka. 2014 [Режим доступа: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-dhaka/documents/publication/wcms_304402.pdf]; Harnessing the Skills of Migrants and Diasporas to Foster Development: Policy Options. OECD. Ministry of Internal Affairs of France. Paris. 2012 [Режим доступа: www.oecd.org/migration/Policy_Brief_Migrants_En_BD%20DEFINITIF.pdf];

Stella P. The Philippines and Return Migration: Rapid appraisal of the return and reintegration policies and service delivery. ILO. 2012 [Режим доступа: www.ilo.org/manila/publications/WCMS_177081/lang-en/index.htm].

⁴ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. Доклад МОМ. Астана, 2016. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications>].

Под действие данного запрета попали более 2 млн человек, в основном выходцев из Центральной Азии, при этом сроки запрета имеют продолжительность от трех до десяти лет.⁵

Таблица 3.2.1. Численность иностранных граждан, попавших под административную ответственность в Российской Федерации в 2015-2018 годах, человек⁶

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г. (первая половина)
Запрещен въезд в РФ	490 893	229 013	210 708	145 397
Выдворено и депортировано иностранных граждан	117 493	60 042	68 998	13 600
Привлечено к административной ответственности	369 287	271 014	334 145	125 180

Введение запретов на повторный въезд в Российскую Федерацию серьезно изменило направления и структуру перемещения трудовых мигрантов, которые столкнулись с финансовыми трудностями, затрудняющими въезд в страну исхода, так, иногда отказ получали одновременно несколько членов одной семьи.

Данный фактор также способствовал потерям источника денежных переводов для оставшихся членов, в основном детей, стариков; трудности возникали с трудоустройством по возвращении домой; возникало напряжение в семье из-за неодобрения со стороны родственников относительно внезапного возвращения и невозможности вернуться на заработки в Российскую Федерацию. Возвращающиеся мигранты оказались в крайне затруднительном и неопределенном положении, не зная своих прав и не имея альтернативной возможности исправить экономическое состояние, получить социальную адресную помощь.

Существует вероятность, что такие уязвимые группы мигрантов, получившие запрет на повторный въезд, могут быть завербованы в различные террористические и преступные группировки, об этом сообщает МОМ в ЦА в своей региональной полевой оценке. Отмечается, что мигранты, чувствуя отчужденность и видя нарушение своих прав на рабочем месте, теряют веру в возможность получения защиты со стороны государства, и в итоге могут обратиться за помощью к экстремистским и (или) преступным организациям. Анализ политических мер, принимаемых правительствами ЦА в целях разрешения перечисленных проблем, показывает, что вопрос запретов на повторный въезд по-прежнему рассматривается главным образом как угроза безопасности, тогда как мигранты-«запретники» нуждаются в более всеохватных мерах, способствующих их интеграции.⁷

⁵ Отчет о Фазе I региональной полевой оценки, проведенной в 2016 году миссией МОМ в Центральной Азии и Библиотекой первого Президента РК («Назарбаев Центра») в рамках программы ЮСАИД «Достоинство и права».

⁶ Данные Главного управления по делам миграции МВД России.

⁷ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка МОМ в Центральной Азии. Астана. 2017. 68 с. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications>].

Рост числа возвратных мигрантов также может зависеть от следующих показателей:

Во-первых, *экономический кризис в Российской Федерации в 2014-2015 годах*, безусловно, имел негативные последствия для миграции из ЦА. Из-за сокращения производства снизилась занятость трудящихся-мигрантов, поскольку они в первую очередь подвергались увольнению. Из-за падения рубля существенно сократились объемы денежных переводов на родину: по примерным оценкам, масштабы падения составили от 30 % до 50 %. Начался отток части трудящихся-мигрантов, потерявших работу в РФ, в страны ЦА.

Вторым немаловажным фактором является *миграционная политика принимающего государства*. Например, с 2014 года власти РФ усилили борьбу с незаконной миграцией, введя запрет на въезд для иностранцев, нарушивших законодательство. По данным ФМС в течение 2015-2016 годов под запрет на въезд попали более 1,6 млн иностранцев.

И третий фактор — *рост расходов на оформление патентов*. Например, в Российской Федерации с 2015 года увеличилось число трудовых мигрантов, которые ради экономии перестали его оформлять. По этой причине часть из них перешла в неформальный сектор экономики.

Вышеперечисленные факторы также могут означать, что Казахстану, как второму центру притяжения в регионе, нужно быть готовым к возвратной миграции нескольких сотен тысяч мигрантов из стран Центральной Азии, которым запрещен въезд в Российскую Федерацию и ищущих альтернативные страны назначения, а также тысяч своих граждан, которые могут вернуться домой из-за сокращения спроса на рабочую силу в Российской Федерации.

Трудовая возвратная миграция. Как правило, решение о возврате на родину мигрант принимает на основе рациональной оценки преимуществ и потерь. Зачастую оказывается, что временная миграция становится постоянной. Пребывая в миграции, обжившись, получая стабильные доходы, граждане иных государств начинают получать российское и иные гражданства. Согласно исследованию НИУ ВШЭ, проведенному в феврале-марте 2017 года, остаться в РФ мечтает четверть опрошенных, даже среди респондентов, которые хотят получить гражданство РФ, больше 20 % хотели бы жить с таким гражданством у себя на родине (табл. 3.2.2). Российская пенсия, пособие по рождению ребенка, материнский капитал — все эти бонусы, которые россиянам кажутся не существенными или небольшими, много значат для граждан бывших республик СССР.

Таблица 3.2.2. Планы мигрантов из стран ЦА относительно проживания в РФ,⁸ %

Страна происхождения	Остаться в Российской Федерации навсегда	Постоянно ездить между Российской Федерацией и страной, откуда приехал (-а)	Поработать год-другой и вернуться в страну, откуда приехал (-а)	Заработать денег и через несколько месяцев вернуться в страну, откуда приехал (-а)	Пожить в Российской Федерации немного и переехать в другую страну	Другое или нет ответа
Казахстан	65,5	8,6	7,8	3,5	3,9	10,5
Таджикистан	35,2	24,7	21	11,1	1,1	6,9
Кыргызстан	24,8	28,2	25,8	13,3	0,8	7,2
Узбекистан	19,9	27,6	27,2	18,5	0,9	6

⁸ Мигрант с натуры. Кто теперь едет работать в Россию. Коммерсантъ. 12.08.2017. [Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/3380376].

Согласно исследованиям более половины мигрантов хотели бы вернуться из Российской Федерации в свои страны. При существующем уровне бедности и безработицы возвращающиеся мигранты — дополнительная нагрузка на рынок труда, что стало особенно заметно после 2014-2015 годов. Отсутствие программ по реинтеграции мигрантов, адаптации возвращающихся мигрантов, мер по развитию местных рынков труда на этом фоне — действительно серьезное упущение. Возвращение мигрантов в таких условиях предполагает продолжение существования в бедности и без работы.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются возвращающиеся трудовые мигранты в страны ЦА:

1. *Трудоустройство.* Мигранты отмечают, что для поиска работы необходимо продолжительное время, до 4-5 месяцев, тогда как в миграции это занимало от 3 дней до недели. Еще одна сложность — ожидаемый уровень заработной платы. В странах региона трудно найти хорошо оплачиваемую работу, и, как отмечают сами мигранты, за ту же работу, что они выполняют здесь, в миграции они получали существенно больше. Помимо этого, возвращаясь, мигранты надеются найти работу по специальности, не связанной с физическим трудом.
2. *Материальное положение.* Работа в миграции позволяет улучшить жилищные условия, в целом повысить социальный статус. Материальное положение семьи после возвращения мигранта в большинстве случаев ухудшается. Отсутствие стабильной хорошо оплачиваемой работы создает негативный психологический фон, а ухудшение материального положения побуждает возвратившихся мигрантов снова планировать миграцию.
3. *Трудности в культурной адаптации, социальное самочувствие.*
4. *Ухудшение взаимоотношений в семье между супругами, родственниками, недостаточное внимание детям и др.⁹*

Согласно исследованию С. Тиеме трудовые мигранты из Российской Федерации и Кыргызстана склонны возвращаться не в свои родные места, а в более крупные города, что отражается на потоках внутренней миграции. Конечно, это сказывается на социально-экономическом положении и развитии в регионах, включая депрофессионализацию таких сфер, как учительство и врачевание, «ползучую» миграцию и пр. Люди разных возрастных групп предпочитают различные регионы возвращения. Пожилые люди предпочитают вернуться в свои дома, родные села, а молодежь связывает свои перспективы с городом. Зачастую возвращение мигрантов ведет к новому витку миграции или к продолжению существующего цикла.

Большинство возвращающихся мигрантов не хотели бы вернуться в сельскую местность ввиду отсутствия рабочих мест, более низких заработных плат, худшего экономического положения, худших условий жизни, слаборазвитой инфраструктуры и пр. Небольшое число мигрантов, возвращающихся в сельскую местность, — это те, кто имеет достаточные сбережения для инвестирования в животноводство. Еще одна группа возвращающихся мигрантов в гораздо меньшей степени способствует развитию экономики на родине, так как это воз-

⁹ Условия и состояние социальной реабилитации трудовых мигрантов-граждан Кыргызской Республики после возвращения на родину. Аналитический доклад. Бишкек: Центр социальных исследований АУЦА. 2007 [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Social%20rehabilitation%20of%20migrants%20after%20return,%20rus.pdf].

возвращение связано с возникновением проблем со здоровьем, с законом, семьей, возможен и вариант вынужденного возвращения вследствие депортации.¹⁰

Пример 3.2.1. Возможные сложности реинтеграции на родине потенциального возвратного мигранта

Азамату 29 лет, живет в Чикаго, США. Он уехал в США в 2011 году по программе Work&Travel, будучи студентом третьего курса Бишкекского вуза. Он находится в полуурегулированном статусе, работает дальнобойщиком. В 2011 году, приняв решение остаться по окончании программы, Азамат планировал «поработать пару лет в США, накопить денег и вернуться в Кыргызстан». Но каждый год он откладывал возвращение, надеясь, что подкопит еще. По прошествии 8 лет он уже не стремится возвращаться на родину, и одной из причин являются ожидаемые сложности реинтеграции в общество: «Допустим, я вернусь. Кем я буду работать? Вуз я не закончил, диплом не получил, что я, в 30 лет пойду учиться с 18-летними? Как тогда буду зарабатывать деньги? Даже если получу диплом, мне придется начинать трудовой путь с самого начала. Мои ровесники уже прошли эти стадии кассиров, специалистов, а я буду работать с людьми младше меня, да и моими начальниками будут люди младше меня, так как они стартовали гораздо раньше. Я упустил возможность вернуться».

Для *Таджикистана* в настоящее время основным видом возвратной миграции является сезонная трудовая миграция. Вопросы трудовой миграции, а в последние годы — возвратной миграции и реинтеграции возвратившихся трудовых мигрантов, регулярно обсуждаются на заседаниях Межправительственных комиссий и рабочих групп по социально-экономическому сотрудничеству между РТ и странами партнерами — Казахстаном и Российской Федерацией, хотя не всегда подписанные официальные документы способствуют решению актуальных проблем трудовой миграции.

Результаты исследования Центра инновационного развития по вопросам возвратной миграции показывают, что главными причинами возвращения из трудовой миграции явились те или иные нарушения, повлекшие за собой вынужденный отъезд — 42 %. На 23 % респондентов отрицательно повлияли кризисные явления в Российской Федерации, что привело к резкому снижению доходов и стало экономически невыгодно работать. Вместе с тем около 15 % вернулись по личным причинам (отпуск, свадьба, семейные обстоятельства). В Хатлонской области 51 % приехали по экономическим причинам, а в Душанбе и Согдийской области — по 37 % — из-за запрета на въезд. Эта же причина стала главной для 68 % респондентов из Горно-Бадахшанской автономной области.¹¹

Еще одна причина уязвимости трудовых мигрантов — отсутствие правовых знаний. В большинстве случаев это приводит к правонарушениям, и в результате их депортируют. Из числа выдворенных только 60 % знают причину депортации. Хотя, следует отметить, что респонденты из Хатлонской области (92 %) лучше осведомлены о причинах своего выдворения, а 73 % из них получили копию решения суда. По итогам опроса только 42 % мигрантов

¹⁰ Тиеме С. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции. Аналитическая записка. Центр социальных исследований АУЦА [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Susan_rus.pdf].

¹¹ Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе. 2018. С. 12. [Режим доступа: <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018-анализ-социально-экономических-проблем>].

получили копию решения суда. Из числа тех, которые знают о причинах запрета на въезд, 44 % — из-за отсутствия регистрации и 52% — из-за работы без патента.¹²

Таджикистан уже имеет опыт принятия нормативно-правовой базы в вопросах управления возвратной миграцией. В последние годы одной из основных проблем в РТ в сфере возвратной миграции является трудоустройство людей, которым на определенный срок въезд запрещен в РФ. С начала 2015 года приказом Министерства труда, миграции и занятости населения РТ была принята и утверждена Программа трудоустройства трудовых мигрантов, которым запрещен въезд на территорию РФ и других стран.

В условиях экономического кризиса возникла необходимость принятия адекватных мер экономического, социального и институционального характера в целях стабилизации данной ситуации на внутреннем и внешнем рынках труда. Правительством РТ была принята Государственная стратегия развития рынка труда Республики Таджикистан на период до 2020 года,¹³ в которой прописаны правила и процедуры регулирования потоков возвратной миграции. Государственная программа способствует созданию рабочих мест, росту производительности труда, эффективной занятости и повышению уровня социальной защиты населения.

Как показывает практика, основную массу возвратившихся трудовых мигрантов составляют трудовые мигранты из Российской Федерации (98 %). Большинство из них трудились в европейской части Российской Федерации. В последнее время появляются мигранты из Казахстана — около 2 %. Из числа опрошенных, основную массу возвратившихся из миграции составляют люди в возрасте 35-45 лет — 46 %, а в возрасте 18-29 — 42 %. То есть подавляющая часть (88 %) опрошенных — это люди молодого и среднего возраста. Старше 46 лет — 12%.¹⁴

Узбекистан учитывает значительный масштаб проблем, связанный с трудовыми мигрантами, в том числе депортированными из Российской Федерации. МИД РУз ввел должности атташе по мигрантам в штатное расписание консульств Узбекистана в Российской Федерации, а Агентство по внешней трудовой миграции РУз начинает открывать свои филиалы в РФ.

В *Туркменистане* статистики по возвратным мигрантам нет. Главным образом в Туркменистане представлено добровольное возвращение на родину. Основной поток возвратных мигрантов составляют следующие категории: трудовые мигранты, в том числе высококвалифицированные специалисты; люди, получившие образование за рубежом (образовательная возвратная миграция); а также лица, которые не смогли воссоединиться с семьями за границей (возвратная семейная миграция). Процесс добровольного возвращения обусловлен причинами личного характера: завершением трудовых контрактов, окончанием учебных заведений и получением диплома, ухудшением состояния здоровья, расторжением браков, проблемами с детьми или родственниками и необходимостью воссоединения семей.

Некоторые трудовые мигранты, нарушившие режим пребывания в РФ, Турции, превращаясь в недокументированных мигрантов, депортируются на родину, в Туркменистан. Однако это

¹² Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе. 2018. С. 13. // <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018г-анализ-социально-экономических-проблем>.

¹³ Государственная стратегия развития рынка труда Республики Таджикистан до 2020 года (в ред. Постановления Правительства РТ от 27.04.2015 года № 238).

¹⁴ Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе. 2018. С. 16. [Режим доступа: <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018г-анализ-социально-экономических-проблем>].

явление не носит массового характера. Отмечается возвращение жертв торговли людьми, которые оказались в рабском положении за рубежом в силу различных обстоятельств.

Этническая возвратная миграция. У каждой страны есть свои особенности в данном процессе, однако в целом проблемы репатриации состоят из трех глобальных по моральной и материальной масштабности и важности блоков:

1. организация перевоза репатриантов на их историческую родину,
2. обустройство и адаптация на местах с предоставлением им жилья, места работы и учебы,
3. предоставление или восстановление прав гражданства.

В этом контексте наиболее значимыми трендами возвратной миграции последних лет и на перспективу, например, для Казахстана являются:

- во-первых, возвращение этнических групп мигрантов из Казахстана в свои государства: русские выезжают в Российскую Федерацию, таджики — в Таджикистан, ранее — этническая эмиграция евреев в Израиль и немцев в Германию. Данные процессы имели существенные демографические и социально-экономические последствия для Казахстана;
- во-вторых, стимулирование на государственном уровне возвращения этнических казахов («оралманов») с последующей интеграцией и адаптацией в казахстанское общество. Начиная с 1991 года число прибывших этнических репатриантов превысило 1 млн человек. Благодаря демографическому вкладу прибывших оралманов за годы независимости удалось снизить уровень отрицательного сальдо миграции на 28 %.¹⁵ Около 74 % оралманов являются выходцами из стран СНГ: Узбекистана, Туркменистана, Российской Федерации. Еще 26 % прибыли из стран дальнего зарубежья, в основном из Монголии и Китая.¹⁶ Этническая миграция, которая также определяется в качестве возвратной, является важным направлением миграционной политики Казахстана, определяющей общую миграционную ситуацию и демографическое развитие страны;
- в-третьих, возвратная миграция, поддерживаемая международными донорами и миссией МОМ в Казахстане. Данное направление включает деятельность по оказанию помощи в возвращении и реинтеграции в Казахстан по специальным программам возвращения из Бельгии, Канады, Финляндии, Нидерландов, Норвегии, Португалии, Швеции, Швейцарии, Турции и Великобритании, которые осуществляются миссиями МОМ. Данная форма возвращения проработана МОМ и странами-партнерами и может служить хорошей основой для развития других моделей возвращения в реалиях Казахстана;
- в-четвертых, наиболее релевантным направлением возвращения, которое можно развивать в Казахстане, является возвратная трудовая миграция граждан стран Центрально-Азиатского региона в страны исхода (Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан);
- в-пятых, еще один вид возвратной миграции, который пока не получил должного развития, — это возвращение на родину транзитных мигрантов, временно пребывающих в Казахстане. Однако надо отметить, что эта группа мигрантов достаточно уязвима и трудно идентифи-

¹⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы» от 29 сентября 2017 года.

¹⁶ Население Республики Казахстан. Итоги Национальной переписи населения Республики Казахстан 2009 года. Том 1. Статистический сборник. Под ред. Смаилова А.А. Астана. 2011. 242 с.

цируема. В качестве транзитного государства Казахстану достаточно сложно оказать должное содействие в таких случаях, но работать с данной категорией мигрантов необходимо.

В Кыргызстане для возвращающихся этнических кыргызов, кайрылманов, действуют облегченные процедуры возвращения на родину и получения гражданства. Государственная политика в области иммиграции этнических кыргызов регулируется Законом КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину». Хотя закон предусматривает правовые, социальные и иные основы создания для кайрылманов необходимых условий жизни, на практике оказалось, что этого недостаточно и в 2016 году была принята Программа Правительства КР «Кайрылман» на 2017-2022 годы.

Большинство кайрылманов прибывают из Узбекистана, Таджикистана и Китая, основные места расселения возвратных мигрантов — Чуйская область, Бишкек и южные области страны. В потоке кайрылманов преобладают люди в трудоспособном возрасте, а доли детей и пожилых незначительны. Также наблюдается гендерная асимметрия: с преобладанием женщин.¹⁷ С 1995 года более 50 тыс. человек получили гражданство КР и статус «кайрылмана».

Процесс возвращения этнических узбеков на историческую родину процессы протекал неравномерно. В начале 1990-х годов узбеки активно возвращались в Узбекистан — на них приходилось 40 % общего числа иммигрантов; в начале 2000-х годов процесс замедлился — доля этнических узбеков составляла только 17-19% иммигрантов. В 2010-е годы этот показатель вновь возрос, в отдельные годы достигая 35-40 %.

Таким образом, в странах ЦА получили развитие несколько форм возвратной миграции: добровольное возвращение без принуждения — свойственно трудовым и образовательным мигрантам; добровольно-принудительное возвращение — у мигрантов истекает разрешенный срок пребывания в стране, в убежище им отказано либо они не могут оставаться в стране по иным причинам, поэтому принимается решение вернуться на родину по своей воле; недобровольное возвращение, т.е. депортация по распоряжению властей принимающей страны. В Казахстане и Кыргызстане возвратная миграция осуществляется благодаря государственной программе возвращения этнических кыргызов — «кайрылманов», этнических казахов — «оралманов».

¹⁷ МОМ, «Кыргызстан – расширенный миграционный профиль». Бишкек. 2018. С. 51-53.

Контрольные вопросы:

1. Что понимается под возвратной миграцией? Какие типы возвратной миграции вы знаете?
2. Охарактеризуйте обстоятельства, исключающие добровольное возвращение.
3. Существует ли в вашей стране потребность в принятии большого числа возвращающихся мигрантов?
4. Какие последствия возвратной миграции отмечаются в вашей стране?
5. С кем сотрудничает правительство вашей страны в рамках регулирования возвратной миграции?
6. Каковы общие интересы государств, осуществляющих возвращение мигрантов, самих мигрантов, а также стран происхождения мигрантов?
7. Какие меры следует предпринять для повышения надежности и эффективности процесса возвращения мигрантов?
8. Какие вы знаете виды принудительной возвратной миграции? Кратко охарактеризуйте их и приведите примеры из практики вашей страны.

Практикум:

Ролевая игра «Вы – бывший мигрант».

Цель игры: используя опыт слушателей, проанализировать причины миграции, причины возвращения, возможные проблемы мигрантов и необходимые шаги для улучшения условий миграции и возвращения.

Преподаватель спрашивает, есть ли в аудитории слушатели — бывшие трудовые мигранты. Если вы находитесь в ЦА, то, как правило, среди слушателей обязательно будут люди с миграционным опытом, если же нет, то попросите добровольцев «сыграть роль» мигрантов. Затем преподаватель последовательно задает вопросы. Формулировка вопросов зависит от преподавателя и аудитории. Вот примеры нескольких наиболее общих вопросов:

- Сколько времени вы пробыли в трудовой миграции?
- Как быстро вы нашли работу? Это была работа по профессии?
- Как быстро вы нашли работу по возвращении домой?
- Какой положительный опыт принесла вам трудовая миграция? Пользуетесь ли вы этим опытом?
- С какими сложностями вы столкнулись, пребывая в трудовой миграции?
- С какими сложностями вы столкнулись по возвращении? (Обратите внимание, что ответы будут различаться у тех, кто пробыл в миграции сравнительно небольшой срок, и тех, кто пробыл в миграции довольно долго.)

Обязательная литература:

1. Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе: 2018. 69 с.
[Режим доступа: <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018г-анализ-социально-экономических-проблем>].
2. Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков 2017. Алматы: MOM-Казахстан. 2017. 68 с.
3. Основы управления миграцией. Пособие для руководящих должностных лиц и практиков. MOM. 2006.
4. Тиеме С. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции. Аналитическая записка. Центр социальных исследований АУЦА. Бишкек. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Susan_rus.pdf].
5. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: Оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками. Астана: MOM. 2017. 48 с.
[Режим доступа: <https://bit.ly/3c4OsoA>].

Дополнительная литература:

1. Абашин С. Миграция из Центральной Азии: Практики, местные сообщества, транснационализм. Политика и право России. Том 51. № 3. Май-июнь 2013. С. 6-20.
2. Азимова М., Махмадбеков М., Раимдодов У. и др. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан. Душанбе: 2016. 163 с.
[Режим доступа: www.rtsu.tj/upload/files/data3/Монография_ТРУДОВАЯ%20МИГРАЦИЯ.pdf].
3. Бритвина И.Б. Мигранты как объект социальной работы: Учебное пособие. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та. 2012. 248 с.
4. Икромов Д.З. Влияние международной трудовой миграции из стран Центральной Азии на социально-экономическое развитие России: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. Санкт-Петербург. 2017. 207 с.
5. MOM, «Кыргызстан – расширенный миграционный профиль». Бишкек, 2018. 152 с.
[Режим доступа: <https://iom.kg/wp-content/uploads/2011/07/Migration-Profile-2018-in-Russian.pdf>].
6. Мигрант с натуры. Кто теперь едет работать в Россию. Коммерсантъ. 12.08.2017
[Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/3380376].
7. Мукомель В.И. Диаспора - партнер по развитию Таджикистана. Душанбе. 2014. 147 с.
[Режим доступа: www.iom.tj/files/ru_Diaspora_research_tajikistan.pdf].
8. Рынок труда в Республике Таджикистан. Душанбе: Агентство по статистике при Президенте РТ. 2015. 128 с.

9. Справочник по терминологии в области миграции. 2-е издание. МОМ. 2011. 98 с. [Режим доступа: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_2_rus.pdf]
10. Таджикистан: умеренное замедление темпов экономического роста на фоне резкого снижения покупательной способности домохозяйств. Доклад об экономическом развитии Таджикистана. Душанбе: 2015. № 2. 30 с. [Режим доступа: www.vsemirnyjbank.org/ru/country/tajikistan/publication/economic-update-fall-2015.print]
11. Тошов А.Р. Занятость и трудовая миграция населения Республики Таджикистан в условиях трансформации экономики: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. М. 2015. 158 с.
12. Чернов А.С. Влияние трудовой миграции на региональный рынок труда. Вестник МГТУ. Т. 15. № 1. 2012. С. 245-249.
13. Чобанян А. Возвратная миграция и вопросы реинтеграции: Армения. CARIM-East RR 2013/04. Florence: European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. 2013. 26 с. [Режим доступа: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/27864/CARIM-East_RR-2013-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y]
14. Cassarino J.-P. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. International Journal on Multicultural Societies, UNESCO. 2004. № 6 (2). Pp.253-279.
15. Return Migration: Theory and Empirical Evidence from the UK. Christian Dustmann and Yoram Weiss. British Journal of Industrial Relations. 2 June 2007. Pp. 236-256.



Таджикские граждане, отправляясь в трудовую миграцию, проходят медобследование в мобильной лаборатории, организованной МОМ в аэропорту Душанбе. Акция посвящена Международному дню мигранта.

Фото: МОМ Таджикистан, 2017

3.3. Экономический и социально-демографический вклад и потенциал возвратной миграции в региональное развитие стран Центральной Азии

Содержание. Вклад мигрантов в социально-экономическое развитие стран ЦА и принимающих стран. Вклад возвратных мигрантов в пополнение численности населения, трудовых ресурсов, некоторых социально-демографических групп населения. Использование потенциала возвратных мигрантов на местном и региональном уровнях в странах ЦА. Сферы занятости возвратных мигрантов в ЦА. Формы реализации предпринимательского потенциала возвратных мигрантов в странах ЦА. Виды бизнесов и предприятий, открытых возвратными мигрантами. Новые технологии, привезенные возвратными мигрантами. Объекты инфраструктуры, созданные возвратными мигрантами или для возвратных мигрантов. Денежные сбережения и их роль в реинтеграции возвратных мигрантов в странах ЦА.

В аналитической записке ПРООН и ЕАБР отмечалось, что «на сегодняшний день одни из крупнейших в мире международных потоков трудовой миграции и сопутствующих им денежных переводов имеют место в пределах СНГ, между РФ и менее богатыми государствами ЦА».¹ В 2000-е годы благодаря благоприятной внешней конъюнктуре российская экономика росла быстрыми темпами. Для поддержания устойчивого роста экономики требовались дешевые трудовые ресурсы. Российские работодатели не могли выплачивать высокую заработную плату местным сотрудникам, сталкиваясь со значительными бюрократическими и коррупционными факторами. Тяжелые условия труда и низкие зарплаты выталкивали местное население из некоторых отраслей экономики. Что, в свою очередь, сделало российскую экономику мигрантозависимой от иностранной рабочей силы, прежде всего из стран ЦА. Особенно это наглядно проявилось в строительстве.²

Ключевыми поставщиками трудящихся-мигрантов для Российской Федерации были три страны ЦА: Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан. Трудовая миграция из них была представлена в основном низкоквалифицированными рабочими или квалифицированными работниками, но готовыми работать на низкооплачиваемых позициях в непрестижных сферах экономики. Трудовые мигранты из стран ЦА для РФ стали одним из ключевых факторов устойчивого социально-экономического развития и основой тесной экономической взаимозависимости. В 2017 году российский бюджет получил от мигрантов более 160 млрд рублей (почти 2,8 млрд долларов США). Бюджет Москвы в 2017 году мигранты пополнили на 15,7 млрд рублей (277 млн долларов США). В октябре 2018 года мэр Москвы С. Собянин сообщил, что доходы города от легальных трудовых мигрантов выросли и к концу года превысят 16 млрд рублей (245,2 млн долларов США).

¹ Трудовая миграция, денежные переводы и человеческое развитие в странах Центральной Азии. Серия аналитических записок по человеческому развитию для стран Центральной Азии. Программа развития ООН (ПРООН) и Евразийский банк развития (ЕАБР). Стамбул: Региональный офис ПРООН для стран Европы и СНГ. 2015. С. 12 [Режим доступа: [www.undp.org/content/dam/rbec/docs/CAM&RHDpaper\(rus\)FINAL.pdf](http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/CAM&RHDpaper(rus)FINAL.pdf)].

² Икромов Д.З. Влияние международной трудовой миграции из стран Центральной Азии на социально-экономическое развитие РФ: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. – Санкт-Петербург, 2017. С. 5.

Финансово-экономический кризис 2014-2016 годов привел к ужесточению миграционной политики Российской Федерации. В контексте защиты национального рынка труда в Российской Федерации был введен запрет на въезд иностранцам, совершившим даже незначительные административные правонарушения. В результате возникла новая тенденция — возвратная миграция трудящихся-мигрантов в страны происхождения, то есть в государства ЦА.

До начала возвратной миграции из РФ для стран ЦА массовая трудовая миграция имела множество положительных аспектов, в том числе снималась нагрузка с рынка труда, снижался уровень безработицы и соответственно государственных расходов на социальные пособия, проходило переобучение безработных, для них организовались общественные работы, помощь их семьям; происходило поступление денежных переводов в национальные экономики, которые стимулировали экономический рост и сокращали бедность.

В результате того, что граждане стран ЦА в течение длительного времени находятся в РФ и других странах, наблюдается углубление, расширение торгово-экономических связей стран региона с этими странами, устанавливаются деловые контакты, возникают различные виды совместных предприятий, увеличивается товарооборот. В настоящее время для стран ЦА именно экспорт рабочей силы создает реальную возможность улучшить материальное положение сотен тысяч человек, пополнить бюджеты, решить многие социальные проблемы.

Согласно международным сопоставлениям Всемирного банка Таджикистан и Кыргызстан занимали первое и третье место в мировом рейтинге стран по доле денежных переводов в ВВП с показателями 47 % и 29 % соответственно. Объемы денежных переводов в страны ЦА из-за границы достигли своего пика в 2013 году, составив 12,9 млрд долларов. Затем из-за финансово-экономического кризиса в РФ, который сопровождался девальвацией рубля и оттоком трудящихся-мигрантов на родину, началось сокращение поступлений денежных переводов в страны ЦА. В результате минимум объема денежных переводов отмечен в 2016 году — 6,6 млрд долларов. Наибольшие денежные переводы трудящимися-мигрантами из РФ отправляются в Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан (табл. 3.3.1). В 2017 году суммы денежных переводов после кризиса опять возросли. Например, в Кыргызстане рост объемов денежных переводов отмечался уже в 2016 году, а в 2017 году они превысили докризисный 2013 год, составив 2,5 млрд долларов. В 2017 году отмечался новый рост объемов денежных переводов — до 7,9 млрд долларов.

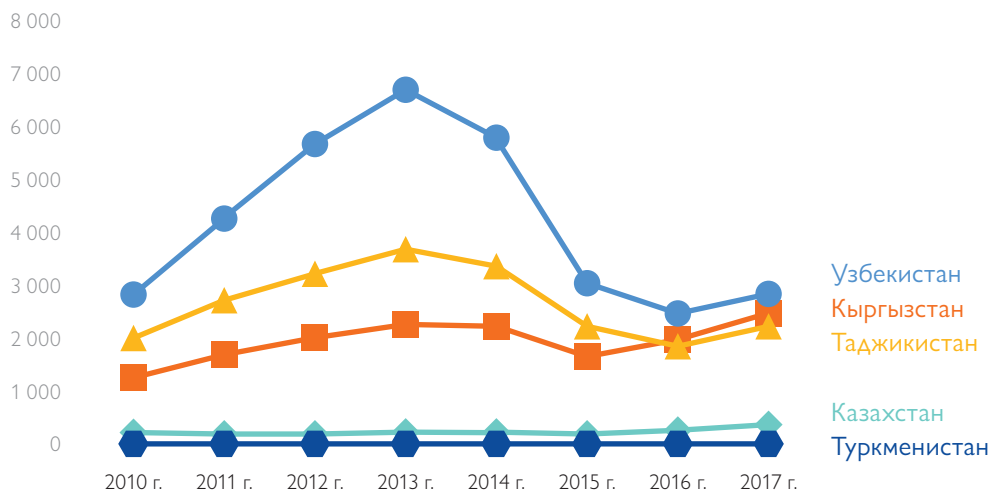
Таблица 3.3.1. Денежные переводы в страны ЦА в 2010-2017 годы, млн долларов США³

Страны	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Казахстан	226	180	178	207	229	194	275	355
Кыргызстан	1 266	1709	2 031	2 278	2 243	1 688	1 995	2 486
Таджикистан	2 021	2 722	3 222	3 698	3 384	2 259	1 867	2 220
Туркменистан	35	35	37	40	30	16	9	10
Узбекистан	2 858	4 276	5 693	6 689	5 828	3 062	2 479	2 839
Всего	6 406	8 922	11 161	12 912	11 714	7 219	6 625	7 910

³ Миграция и денежные переводы, Всемирный банк (Migration and Remittances Fact book 2018, 3rd Edition, Washington DC, The World Bank), 2018, p. 149-238.

Денежные переводы трудовых мигрантов являются значительным источником иностранной валюты. Доходы трудовых мигрантов повышают уровень жизни населения, улучшают платежные балансы стран ЦА. При возвращении на родину трудовые мигранты привозят с собой сбережения. Величина этих сбережений позволяет удвоить сумму переводов при расчете реальных поступлений в национальный доход страны-экспортера рабочей силы.⁴ Денежные переводы мигрантов повышают внутренний спрос на родине и тем самым стимулируют рост производства и занятости. За счет переводов происходит ощутимый рост уровня жизни если не всего общества, то хотя бы некоторой его части.

Рис. 3.3.1. Денежные переводы в страны ЦА в 2010-2017 годы, млн долларов США⁵



Но денежные переводы трудовых мигрантов пока, к сожалению, не играют существенной роли в среднесрочном развитии экономик стран ЦА. В большей степени проявляется «эффект социальной помощи» денежных переводов, когда за счет трудовой миграции снижается безработица, наполняется государственный бюджет через налоги на потребление, финансируемое денежными переводами. Здесь в большей степени проявляется так называемый эффект «коротких денег». Большинство же добровольно возвращающихся мигрантов при покидании зарубежной страны имеют некоторый капитал, заработанный и сохраненный ими для финансовой поддержки себя, своих родных и близких по возвращении на родину. Между тем накопленные за границей средства при соответствующих условиях могут стать стартовым капиталом для создания малых и средних предприятий на родине.

Активизация программ добровольного возвращения имеет важное значение для стран ЦА, поскольку с притоком возвратных мигрантов появляется объективная возможность выровнять региональную дифференциацию развития, неравномерное расселение населения, пополнение численности населения и трудовых ресурсов некоторых населенных пунктов. Государственные программы и программы местных исполнительных органов должны включать инструменты стимулирования возвратных мигрантов именно в такие регионы, при этом

⁴ Международная миграция населения: Россия и современный мир. М., 1999. С. 69.

⁵ Миграция и денежные переводы, Всемирный банк (Migration and Remittances Fact book 2018. 3rd Edition. Washington DC. The World Bank.) 2018. P. 149-238.

связывать финансирование из бюджета на благоустройство региона с учетом численности населения в регионах, поскольку возвратные мигранты могут помочь возродить свой родной город, село, аул, пополнить школьные классы, а также учитывать их зарубежный опыт и желание его применить в собственном бизнесе при государственной поддержке.

Решение проблем миграции, молодежи и гендерного равенства необходимо для всех аспектов социально-экономического развития, и их следует решать в регионе ЦА, поскольку это одно из главных условий достижения ЦУР, к которым присоединились страны ЦА. В частности, как подчеркивается в Инициативе «Группы двадцати» по преобразованию с участием сельской молодежи, сельская молодежь способна стать ведущим фактором преобразования сельских районов, при котором создаются возможности для устойчивого развития.⁶

В Казахстане создание условий для получения бесплатного профессионально-технического образования и освоение первой рабочей специальности заложено в проектах Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы, предусматривающей подготовку кадров и краткосрочное профессиональное обучение. Участвовать в данном проекте могут и лица, не поступившие в учебные заведения, ищущие работу, из числа находящихся в трудной жизненной ситуации и члены малообеспеченных семей, а также возвратные мигранты.⁷

Возвратная миграция способствует притоку капиталов в страны ЦА. Например, по данным портала Ranking, в Казахстане в последние годы увеличилось количество и суммы денежных переводов из-за рубежа. Так, число транзакций за первый квартал 2017 года составило 311,6 тыс., рост по сравнению с аналогичным периодом 2016 года — 20 %, или 51,6 тыс. операций. В денежном эквиваленте переводы составили 56,2 млрд тенге, что на 27 % больше, чем в 2016 году. Средняя сумма перевода на одну транзакцию выросла на 6 %, до 180,5 тыс. тенге.⁸

В контексте возвратной миграции следует отметить роль денежных переводов в Кыргызстане, которые составили в 2018 году почти 40 % ВВП. По данным Национального банка КР, денежные переводы от трудящихся-мигрантов в 2016 году равнялись 1 991,3 млн долларов, а в 2017 году — 2 083,7 млн долларов. Эти средства тратятся домохозяйствами на повседневную жизнь, мероприятия, образование детей, покупку недвижимости, скота (выступая в качестве гарантии возвращения на родину). Недвижимость и жилье, как правило, приобретаются в городах. Это формирует новое социальное явление — «многолокальность» мигрантов.⁹ Положительным аспектом трудовой миграции является возможность трудоустройства безработных граждан КР за рубежом.

⁶ Гендерное равенство, молодежь и миграция в Центральной Азии: от потребностей – к действиям. Региональная конференция ФАО для Европы. 31 сессия (16-18 мая 2018 года, Воронеж, Российская Федерация).

⁷ Информация о проекте «Бесплатное ТипО для всех» [Режим доступа: <https://camonitor.kz/33298-obizmeneniyah-v-programme-besplatnoe-tipo-dlya-vseh-rasskazal-ministr-obrazovaniya.html>].

⁸ Казахстан: Внешние экономические связи и политика// Миграция. № 255-256. 29.03.2018 [Режим доступа: <http://ranking.kz/ru/a/infopovody/kazahstancy-stali-chashe-poluchat-dengi-iz-za-rubezha-v-1-kvartale-2017-kolichestvo-tranzakcij-vyroslo-pochti-na-20-obem-denezhnyh-perevodov-v-rk-velichilsya-na-27>].

⁹ Тиеме С. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции. Аналитическая записка. Центр социальных исследований АУЦА. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Susan_rus.pdf].

Пример 3.3.1. Ситуация с денежными переводами в Лейлекском районе Баткенской области Кыргызстана

24-летняя Алтынай не знает, что она будет делать, если ее родители перестанут присылать деньги из РФ. Ведь только эти 20 тыс. сомов в месяц помогают ей выживать. Уже 3 года Алтынай живет вдвоем с бабушкой, чьей пенсии ни на что не хватает. Девушка говорит, что жители ее села в Лейлекском районе Баткенской области постоянно уезжают на заработки за границу: рабочих мест здесь не хватает, новые предприятия не открываются, большинство работает за низкие зарплаты в госорганах. Многие семьи в Лейлеке не только живут на деньги мигрантов, но еще и берут кредиты, которые гасят за счет переводов: «В каждой семье по 2-3 микрокредита. Обычно берут кредиты на тои (местные празднества), на ремонт дома, на машину, иногда оформляют кредит для покупки авиабилета, а здесь родственники потом выплачивают».¹⁰

Если рассмотреть данные по денежным переводам в Казахстан, то можно высказать предположение, что выезжают на заработки за границу и переводят деньги на родину профессиональные кадры хорошего уровня (например, инженеры, экономисты и пр.), что характеризует состав трудовых мигрантов из РК в сравнении с другими странами ЦА как более квалифицированный.

Роль денежных переводов трудовых мигрантов очень велика в социально-экономическом развитии Таджикистана. В 2010 году от трудовых мигрантов в страну поступило 2,1 млрд долларов. В 2013 году — около 4 млрд долларов, что составило примерно 52 % ВВП страны. Денежные переводы мигрантов в настоящее время остаются важным условием сохранения социально-экономической стабильности.¹¹ Однако в последние годы денежные переводы сократились, например, в Хатлонской области — на 62 %, в Душанбе — на 47 % респондентов.¹²

Дать оценку денежным сбережениям и переводам мигрантов в Туркменистан сложно, поскольку сведения не публикуются ни национальными институтами, ни Всемирным банком. По сведениям ЦБ РФ, в 2013 году трансграничные операции физических лиц из Российской Федерации в Туркменистан составили 40 млн долларов США, в том числе в пользу физических лиц-нерезидентов — 19 млн долларов США. Принципиальным отличием ситуации с денежными переводами в Туркменистан в сравнении со всеми другими странами ЦА является то, что отмечается довольно небольшое число транзакций.¹³

Личные денежные переводы трудовых мигрантов в Узбекистан в 2013 году составляли 6,7 млрд долларов США или 12 % ВВП страны. Начиная с 2014 года уровень денежных переводов стал сокращаться по причине ослабления экономики РФ. В 2015 году объем денежных переводов был на уровне 3,1 млрд (4,7 % от ВВП), а в 2016 году сократился до 2,7 млрд долларов США.¹⁴

¹⁰ Страна на изживении. КР выживает на деньги мигрантов [Режим доступа: <https://kloop.kg/blog/2018/08/23/strana-na-izhdivenii-kyrgyzstan-vyzhivaet-na-dengi-migrantov-no-ne-umeet-ih-tratit/>].

¹¹ Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики РТ. Исследование проблем возвратившихся трудовых мигрантов в городе Душанбе, РРП и Хатлонской области. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». – Душанбе. 2018. С. 36.

¹² Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики РТ. Исследование проблем возвратившихся трудовых мигрантов в городе Душанбе, РРП и Хатлонской области. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». – Душанбе. 2018. С. 10.

¹³ Рязанцев С. Роль трудовой миграции в развитии экономики Российской Федерации. – М., 2016. С. 41-42.

¹⁴ Седых И.А. Рынок международных денежных переводов. М.: НИУ ВШЭ. 2016. [Режим доступа: <https://dcenter.hse.ru/data/2017/01/31/1114338513/Рынок%20международных%20денежных%20переводов%202016.pdf>].

Фактически валютных средств от трудовых мигрантов поступает в РУз значительно больше, чем зафиксировано в официальных источниках, т.к. параллельно с международными и национальными финансовыми системами трудовые мигранты привозят деньги сами.

Объемы денежных переводов мигрантов очень трудно определять и прогнозировать. Чем дольше живут мигранты за рубежом, тем меньше становятся их денежные переводы, постепенно ослабляются связи с Родиной. *Большая часть денежных переводов проходит через операторов денежных транзакций. Это означает, что деньги будут потрачены более легко, чем деньги, переведенные через банковский сектор, где существует вероятность удержания денег в форме депозитов, что имеет больший потенциал для экономического развития.* В целом показатели уровня и качества жизни у людей, выехавших в трудовую миграцию, были наиболее высокими, показатели качества их жизни отражает значимую степень их адаптации в новых социально-экономических условиях.

Несмотря на значительные масштабы, трудовая миграция в странах ЦА не может решить все социально-экономические вопросы. *Широкое распространение трудовой миграции также пока не привело к значительным достижениям в улучшении социального и человеческого капитала в регионе.*

Например, в Таджикистане полученные деньги в основном были потрачены на покупку продуктов питания и предметов первой необходимости: на образование детей — 20 %; остальное — на строительство, ремонт и покупку жилья, машины и прочее (23 %). Расходование денежных переводов концентрируется в сфере текущего потребления (питание, приобретение и ремонт жилья, товары широкого потребления, свадьбы и похороны), но не на развитие бизнеса, предпринимательства. К сожалению, мало средств остается на организацию и развитие собственного бизнеса (только 0,4 %). Эти данные объясняют ситуацию, почему денежные переводы практически не инвестируются в развитие бизнеса — их не хватает.¹⁵ В РТ существует практика общественных проектов — вложения в развитие местной инфраструктуры некоторых населенных пунктов (водопроводов, газопроводов, дорог, общественных мест и пр.).

В Узбекистане денежные переводы в основном тратятся на расходы и на повышение благосостояния семей в сельских районах. Опрос Всемирного банка в 2017 году показал, что 39 % мигрантов из РУз использовали денежные переводы для обеспечения питания своих семей и родственников, 30 % — строительства и ремонта дома, 7 % — проведения свадеб, 25 % — прочих целей, а кроме этого, для инвестирования в образование детей и развитие человеческого капитала. *В других работах также отмечается, что работники-мигранты в Узбекистане средства тратят на улучшение домашних условий, что определяет рост социального статуса семьи, но меньше на развитие бизнеса; большая часть денежных переводов используется на «непродуктивные» расходы; расходы на традиционные обряды (свадьбы и похороны) составляют третью (из семи) по важности категорию, после расходов на еду и домохозяйство; значительные и другие категории по расходам, которые включают одежду, образование, здоровье и долговые обязательства.*

¹⁵ Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики РТ. Исследование проблем возвратившихся трудовых мигрантов в городе Душанбе, РПП и Хатлонской области. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». – Душанбе. 2018. С. 38. [Режим доступа: <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018g-анализ-социально-экономических-проблем>].

Одним из положительных аспектов трудовой миграции для стран ЦА в целом является то, что возвратная миграция стимулирует урбанизацию, позволяя генерировать рабочие места, гарантировать возможность нахождения работы с достойной заработной платой, однако это присуще городам с градообразующими предприятиями и организациями. Например, в РК в 2018 году появился еще один город республиканского значения — Шымкент.¹⁶ Развитие городов в свою очередь позволяет местному населению и возвратным мигрантам найти больше возможностей для работы и развития бизнеса. Граждане, которые не могут работать на родине или занятые в низкооплачиваемых секторах, выезжают и зарабатывают на жизнь за рубежом гораздо больше, чем в своих странах. Таким образом, благодаря трудовой миграции повышаются доходы домохозяйств и сокращается бедность в странах, отправляющих мигрантов. В этих условиях страны ЦА вынуждены корректировать государственную политику в области демографии и миграции населения с учетом особенностей социально-экономического состояния страны и развития международной обстановки, требований соблюдения прав человека, обеспечения безопасности личности, общества, государства и мирового сообщества. Например, в РК среди главных целей стратегии государства — защита от незаконной миграции и обеспечение соблюдения прав и свобод иммигрантов. В связи с этим особое значение приобретают комплексное исследование и системный анализ проблем международно-правового регулирования миграции населения и связанных с ней процессов, с учетом международно-правовой доктрины и практики, а также национальной правовой системы.¹⁷

Мониторинг добровольного возвращения мигрантов в страну исхода выявляет различные причины возвращения, к основным из которых можно отнести: завершение трудовых контрактов в зарубежной стране, достижение ими определенного возраста, желание вернуться на свою историческую родину, воссоединение и возвращение обратно в семейный круг — странам ЦА присуще клановое проживание, наличие многодетных семей, постоянное тесное общение с родственниками.

В случае вынужденного или добровольного возвращения мигрантов на родину государственным структурам принимающих стран следует учесть этот фактор роста и преобразования человека, который имеет опыт проживания и трудовой деятельности за рубежом. Также рекомендуется максимально задействовать их профессиональный потенциал для экономического и социально-демографического вклада в развитие своего региона. Следует активно перенимать опыт ведущих зарубежных стран в плане задействования ресурсного потенциала возвратных мигрантов также и в ЦА.

Пример 3.3.2. Европейская сеть содействия возвращению и реинтеграции.

Европейская сеть содействия возвращению и реинтеграции (ERRIN) активно функционирует как общая программа по возвращению и реинтеграции. Она учреждена несколькими европейскими партнерскими государствами под руководством Нидерландов и при финансовой поддержке ЕС. В рамках ERRIN оказываются несколько видов помощи добровольным мигрантам,

¹⁶ Указ Президента РК «О создании Туркестанской области» от 9 июня 2018 года [Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38448242].

¹⁷ Алаева Г.Т. Становление и развитие миграционного права. Материалы МНПК «Актуальные проблемы политико-правового регулирования в условиях глобализации» (28.02.2014). — Алматы. Университет «Туран». С. 243-247.

в том числе и поддержка при прибытии, профессиональное обучение, помощь при трудоустройстве или основании собственного дела.¹⁸

При развитии программ добровольного возвращения мигрантов на родину, в страны ЦА, есть уникальная возможность использовать этот положительный опыт и интегрировать его в развитие региона. Например, в рамках интеграции ЕАЭС активизировались миграционные процессы в ЦА. При этом в качестве ключевых доноров мигрантов выступают РТ, РУз и КР, в качестве реципиентов — РФ и РК. Данному процессу способствуют два основных фактора: экономический и социально-демографический.

Возвратные мигранты возвращаются домой с опытом, новыми знаниями и навыками. Обычно трудовые мигранты выезжают в благополучные, развитые как в экономическом, так и в социально-культурном плане, страны. Находясь в иностранной среде с развитой инфраструктурой, мигранты знакомятся с новой для них средой обитания, стремление выдержать острую конкуренцию способствуют их стремлению значительно повысить свои профессиональные навыки либо квалификацию, приобрести новые компетенции. Мигранты имеют возможность улучшить свое знание иностранных языков, получить доступ к мировым достижениям передовых отраслей промышленности, в том числе IT-технологий, медицины, строительства, услуг в области ресторанного или гостиничного бизнеса, общепита, сестринских услуг по уходу, методов ведения хозяйства и т.п. Их возвращение с новыми навыками и знаниями, владение новыми технологиями представляет значительный потенциал для развития экономики стран-доноров ЦА.

Важным социальным плюсом для РТ является то, что через трудовую миграцию и зарубежные рынки труда проходит значительное количество наиболее активных граждан страны. Это позволяет им приобрести новый опыт работы, повышать квалификацию и осваивать новые технологии, иначе относиться к условиям труда после возвращения, претендовать на более высокий уровень заработной платы, строить более амбициозную карьеру. В целом это влияет позитивно на изменение ситуации на рынке труда РТ.

Социально-демографический фактор проявляется в востребованности человеческих ресурсов принимающими странами. Не секрет, что в РФ в последние десятилетия численность трудоспособных граждан значительно сокращается, происходит старение населения, в РК отмечается резко выраженное отрицательное сальдо по миграции, усиливается отток русскоговорящих жителей из страны. В то время как в странах-донорах, наоборот, традиционно наблюдается высокая рождаемость, имеется большое количество многодетных семей и переизбыток трудоспособных человеческих ресурсов. Например, возвратная миграция для РК восполняет демографические и трудовые ресурсы. Снижение рождаемости, увеличение смертности и эмиграция ухудшили демографическую ситуацию в РК в 1990-е годы. РК занимает девятое место в мире по площади территории. В стране есть много незаселенных и неосвоенных земель, а также отмечается крайне неравномерное распределение населения и трудовых ресурсов. В этой ситуации возвращение на историческую родину оралманов отчасти способствовало решению демографической проблемы для РК.¹⁹ За годы независимости в страну

¹⁸ Информация Европейской сети реинтеграции (ERRIN) [Режим доступа: www.returningfromgermany.de/ru/programmes/erin/].

¹⁹ Казахи за рубежом [Режим доступа: <https://e-history.kz/ru/scorm/course/414>].

вернулось более 1 млн этнических казахов как самостоятельно, так и в рамках государственной программы по переселению.²⁰ Переселенцы не только увеличивают численность населения, но и вносят большой вклад в трудовой потенциал страны. Среди переселенцев много представителей культуры, бизнеса и науки.²¹

Одним из отрицательных моментов трудовой миграции является дисбаланс в демографии стран ЦА. Например, среднестатистический мигрант из РТ — это мужчина в возрасте 24-27 лет, женатый, со средним или средним специальным образованием, занятый физическим, не всегда квалифицированным трудом, либо безработный, с определенными удовлетворительными жилищными условиями, сравнительно низким уровнем доходов, чаще проживающий в небольшой семье и находящийся в умеренных отношениях с родственниками, друзьями, соседями и сообществом, длительное время находящийся на заработках с возможностью постоянного жительства в РФ. Это обстоятельство в значительной степени влияет на демографическую ситуацию в РТ — брошенные дети и жены, распад семей, сокращение рождаемости.

В последние годы согласно официальной статистике более 1 млн человек трудоспособного населения и, прежде всего, из числа мужчин эмигрировали в РФ на заработки, в связи с этим масштабы трудовой миграции осложняют демографическую ситуацию, таким образом продолжающаяся трудовая миграция в РТ угрожает сохранению института традиционной таджикской семьи.

Отрицательной стороной миграции, как отмечают сами мигранты, является разрыв семейных отношений, отсутствие возможности ухаживать за детьми и стариками. Значительная численность людей живет сейчас из-за миграции отдельно, что чревато значительными социальными издержками. Например, тревожной тенденцией в РТ являются множество неустойчивых браков, разрушение семейных отношений и частые разводы в семьях мигрантов. Кроме того, правоохранительные органы РТ фиксируют рост преступности среди подростков и молодежи, которые остались без надзора из-за выезда родителей на заработки за границу. Таким образом, трудовая эмиграция из РТ имеет неоднозначные последствия для экономики, демографической ситуации и социального развития страны.²²

*Миграция породила некоторые негативные социально-демографические последствия и для РУз. В первую очередь — это потеря рабочей силы, сегодня более 10 % всего трудоспособного населения РУз вовлечены в трудовую миграцию, из которых 60-65 % находятся в РФ.*²³ На заработки, как правило, уезжают молодые члены семьи — мужчины. Основными сферами деятельности узбекских трудовых мигрантов являются: строительство (23 %), розничная торговля (18 %), сфера услуг и общественного питания (19 %), сельское хозяйство, промышленные предприятия, транспорт.²⁴ Трудовые мигранты из РУз из-за традиционной крепости общинных и семейных уз в основном используют стратегии кратковременных и сезонных

²⁰ Казахской диаспоре за рубежом нужна поддержка в сфере культуры [Режим доступа: www.inform.kz/ru/kazahskoy-diaspore-za-rubezhom-nuzhna-podderzhka-v-sfere-kul-tury-talgat-mamashev_a3038836].

²¹ Сколько казахстанцев живет за рубежом? [Режим доступа: <https://diapazon.kz/news/16473-skolko-kazakhstancev-zhivet-za-rubezhom>].

²² Акрамов Ш.Ю. Вазиров З.К, Рахмонов А.Х. Мигранты из РТ в РФ: оценка численности и социально-экономическое положение// Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. 2018. № 3-4. С. 12.

²³ Денисенко М.Б., Чудиновских О.С. Миграции между странами СНГ. Демоскоп Weekly. № 533-534 (26.11.2012 – 9.12.2012) [Режим доступа: www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php].

²⁴ Максакова Л. Республика Узбекистан в системе международных миграций// Постсоветские трансформации: отражение в миграциях/ Под ред. Ж.А. Зайночковской и Г.С. Витковской. – М.: АдамантЪ. 2009. С. 323-349.

выездов. Привыкшие к традиционной общинной жизни узбеки отличаются трудолюбием, воздержанием от употребления алкогольных напитков, однако их доверчивость, недостаток рациональности и осторожности нередко делают их объектом мошенничества.

Страны региона ЦА переживают период больших миграционных потоков как внутренних — особенно из сельских в городские районы, так и внешних — между странами. Это главным образом сезонная трудовая миграция в РК, РФ и другие страны региона и за его пределами. Странами-источниками миграционных потоков в ЦА являются КР, РТ и РУз, которые сталкиваются с такими проблемами развития, как быстрый прирост населения, трудовая безработица в сельских районах. Сельское хозяйство не способно обеспечить достаточных возможностей для занятости, что и заставляет женщин и мужчин села, особенно молодежь мигрировать. При этом молодежь сталкивается со специфическими проблемами и факторами риска, ее отъезд также создает демографический вакуум, что отрицательно сказывается на экономическом развитии страны.

Работая за рубежом, мигранты получают возможность зарабатывать и высылать денежные переводы своим семьям и близким, соответственно возрастают их доходы, повышается уровень жизни, вливаются валютные средства в местные экономики. За счет поступления денежных, возможно товарных ресурсов семьи мигрантов могут начать накапливать стартовый капитал для открытия собственного бизнеса. Государственное регулирование миграционной политики, системная и плановая организация миграции соотечественников на уровне двусторонних договоренностей будут способствовать и развитию валютного обеспечения страновых экономик. Важную регулятивную роль играет в данном процессе Группа организаций ВБ, реализующая инициативы в области кредитования и управления миграцией в странах ЦА региона в форме региональных программ. Среди них МирПАЛ (MiRPAL), цель которой — поддержка деятельности сообщества специалистов и практиков в сфере миграции и денежных переводов в странах СНГ; КАРМП (CARMP), основные цели которой — «содействие сокращению масштабов бедности в ЦА путем совершенствования регулирования трудовой миграции, расширения источников средств к существованию мигрантов, увеличения социально-экономических благ как в странах, отправляющих трудовые ресурсы за границу, и в принимающих странах».²⁵

Важным двигателем экономики в странах ЦА являются предпринимательство и малый бизнес. Денежные переводы трудовых мигрантов становятся стартом для реализации этого потенциала у части населения. Возвратная миграция достаточно хорошо вписывается в экономические стратегии стран ЦА по развитию предпринимательства и бизнеса. Так, в РК проводится курс на инновационное предпринимательское развитие страны, приоритет которого является малое предпринимательство. Закон РК «О миграции населения» поддерживает бизнес-иммиграцию, при этом в качестве бизнес-иммигрантов рассматриваются иммигранты, прибывшие с целью осуществления предпринимательской деятельности, а отдельные нормы закона регулируют условия въезда и выдачи виз на въезд бизнес-иммигрантам, условия пребывания бизнес-иммигрантов на территории РК и ведения ими предпринимательской деятельности, при этом визы на въезд в РК выдаются МИДом и загранучреждениями РК.

В обращении к народу первого Президента РК Н. Назарбаева «Пять социальных инициатив Президента» были поставлены задачи по созданию благоприятных условий для реализации

²⁵ Миграция и денежные переводы [Режим доступа: www.vsemirnybank.org/ru/region/eca/brief/migration-and-remittances].

предпринимательских инициатив. Для работающих казахстанцев: снизить их налоговую нагрузку в 10 раз — до 1%, расширить микрокредитование в рамках работы по развитию массового предпринимательства среди самозанятого и безработного населения с предоставлением льготных микрокредитов. В 2017 году было выдано 7200 микрокредитов на сумму 32 млрд тенге.²⁶

Другим немаловажным шагом в этой области является реализация государственной программы «Продуктивная занятость и массовое предпринимательство» на 2017-2025 годы с целью увеличения доходов самозанятых и безработных путем создания условий для их продуктивной занятости.²⁷

Проводимые в РК реформы и формирование благоприятного бизнес-климата для человека, стремящегося реализовать себя в предпринимательстве, не боящегося рисков и берущего ответственность за обеспеченное будущее себя и своей семьи, несомненно способствуют росту миграционной привлекательности для потенциальных возвратных мигрантов, возвращения их именно в РК. Государственная внутренняя политика РК направлена на самозанятость трудоспособного населения, поддержку предпринимательской активности малого и среднего бизнеса, предполагающего налоговые преференции и возможности получения стартового капитала для развития своего дела, «стартапа», фермерского хозяйства, различных мастерских в сфере обслуживания, языковых школ, обучающих курсов по освоению новых профессий или повышению квалификаций и т.п. С целью повышения эффективности работы с трудовыми мигрантами в РК в сферу юрисдикции Уполномоченного органа по вопросам миграции включено обязательство формировать централизованную базу данных иностранных работников; формировать единую базу данных трудовых мигрантов.²⁸

Как показывают исследования, возвратная миграция стимулирует новые формы занятости в КР, возвращающиеся мигранты чаще становятся самозанятыми, в отличие от местного населения, которое никогда не мигрировало: но самозанятость рассматривается возвратными мигрантами как временное явление («временная парковка»). Если возвратный мигрант до миграции был самозанятым, то после возвращения с меньшей вероятностью выберет работу «на себя». Позитивная сторона данного явления заключается в том, что это может быть связано с поиском лучшего применения для приобретенных знаний и навыков, а также уменьшением количества самозанятых с низкими способностями в предпринимательской среде.²⁹

Пример 3.3.3. Опыт трудовой миграции и собственный бизнес в Баткенской области Кыргызстана

Медер из Баткенской области 5 лет вместе с партнерами занимается бизнесом по продаже стройматериалов в Исфане. Он зарабатывает больше, чем в РФ, где 3 года работал грузчиком

²⁶ Обращение Президента РК Н. Назарбаева к народу «Пять социальных инициатив Президента» [Режим доступа: https://strategy2050.kz/ru/news/51108/?sphrase_id=13061223].

²⁷ Продуктивная занятость и массовое предпринимательство. концепция программы на 2017–2025 годы [режим доступа: <https://primeminister.kz/ru/documents/gosprogrames/gosudarstvennaya-programma-razvitiya-produktivnoy-zanyatosti-i-massovogo-predprinimatelstva-na-2017-2021-gody-en-bek>].

²⁸ Закон РК «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26.12.2018) [Режим доступа: <https://online.zakon.kz/document/>].

²⁹ Брук и др. Возвратная миграция и самозанятость: данные Кыргызстана (Bruck T., Mahe C., Naude W. Return Migration and Self-employment: Evidence from Kyrgyzstan. IZA Institute of Labor Economics. Bonn.) 2018. [Режим доступа: <http://ftp.iza.org/dp11332.pdf>].

и строителем. «В Москву поехал из-за безвыходного положения: здесь не было работы, мама тяжело болела, братишка — инвалид первой группы», — вспоминает Медер. В РФ он мечтал о собственном деле («чтобы не быть гастарбайтером»), поэтому его родители стали откладывать присланные им деньги. Благодаря этим сбережениям Медер и смог открыть бизнес. Развивая свой бизнес, он видит, что все больше его земляков уезжают на заработки за рубеж. «Остаются там многие, потому что ситуация в нашей стране не улучшилась», — добавляет Медер.³⁰

Возвратная миграция является важным вкладом в экономику Туркменистана с точки зрения привлечения инвестиций и соответственно открытия мигрантами собственного дела, а также привлечения квалифицированных специалистов в экономику страны. За время учебы и работы за рубежом мигранты приобрели специальность, навыки и опыт, которые смогли применить после возвращения в страну. В основном по возвращении они занимаются мелким бизнесом, отдают предпочтение открытию собственного дела, трудоустройству в частные коммерческие структуры. В стране имеется ряд стимулирующих факторов, включая законодательство о малом бизнесе, предусматривающее упрощенную процедуру регистрации, получение патента, льготный режим налогообложения,³¹ предоставление льготных кредитов в сельском хозяйстве³² и т.п. Потенциал возвратных мигрантов на местах активно используется в сельском хозяйстве, например предпринимателям для реализации своего бизнеса предоставляются в пользование земельные участки сроком до 99 лет для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных целей (сфера услуг и сельское хозяйство).

В практике РУз помимо людей, имеющих проблемы с работой, в трудовой миграции участвуют предприниматели. Вовлекаясь в предпринимательские виды деятельности, они стремятся заработать первоначальный капитал для собственного бизнеса. В настоящее время в предпринимательстве РУз все большую роль занимает деятельность, связанная с производством, а это сопровождается ростом инвестиционного капитала и привлечением в сферы экономики дополнительной рабочей силы. Как показали исследования, в предпринимательскую деятельность включились многие мигранты, поработавшие за границей. Опрос трудовых мигрантов показывает, что только 6-7 % из них намерены вложить заработанные деньги в производство и открыть собственное дело.³³ Мигранты инвестируют заработанные средства в развитие производства, создают новые рабочие места, обеспечивают работой и заработками других людей, что является реальным фактором снижения в республике уровня безработицы и малообеспеченности. Некоторые трудовые мигранты вложили заработанные средства в ремонт жилья, строительство новых домов, покупку квартир, более активно стали удовлетворять основные потребности в продуктах питания, товарах широкого потребления, жилье, образовании, вырос импорт товаров, что стимулировало рост рыночной торговли в РУз.

³⁰ Проблемы и парадоксы трудовой миграции из КР [Режим доступа: <https://kloop.kg/blog/2018/08/23/strana-na-izhdivenii-kyrgyzstan-vyzhivaet-na-dengi-migrantov-no-ne-umeet-ih-tratit/>].

³¹ Налоговый кодекс Туркменистана от 25 октября 2004 года (ст. 200) с изм. от 1 марта 2014 года № 49-V и 15 октября 2016 года // Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. Февраль 2015 года. № 6. Ст. 3680.

³² Постановление Президента Туркменистана «О финансовой поддержке производства сельскохозяйственной продукции» от 6 марта 2013 года // Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. 2013. №3. Ст. 2465.

³³ Максакова Л.П. Миграция и рынок труда в Узбекистане // Миграция и рынок труда в странах Средней Азии. Материалы регионального семинара (Ташкент, 11-12 октября 2001 года) / Под ред. Максаковой Л.П. М. – Ташкент. 2002. С. 35.

Относительно небольшие средства трудовые мигранты вкладывают в развитие малого бизнеса и предпринимательства: некоторыми мигрантами или их родственниками были открыты малые бизнесы (пекарни, кафе, магазины и т.п.). Кроме того, возвратные трудовые мигранты привозят в РУз новые технологии по ведению бизнеса, что в итоге дает толчок для развития предпринимательства и малого бизнеса, трудовые мигранты вкладывают деньги и в открытие, и в развитие собственного дела. С этой целью в РУз создаются условия для реализации предпринимательского потенциала населения, создаются льготные налоговые условия, которые стимулируют семьи трудовых мигрантов для развития собственного бизнеса. Например, много инициатив решаются на местном уровне — на уровне махалинских комитетов.

В настоящее время в РУз проводится большая работа по либерализации предпринимательской деятельности, что способствует широкому привлечению денежных переводов в различные инвестиционные проекты и в повышение их инвестиционного потенциала. Важный фактор — оказание конкретной помощи семьям мигрантов в освоении практики инвестирования, создание в регионах достаточных и доступных механизмов, позволяющих более полно и эффективно использовать потенциал денежных переводов для инвестирования в экономику: активизация банковско-финансовой системы для поддержания инвестиционной деятельности трудовых мигрантов, повышения их заинтересованности в привлечении денежных переводов на депозитные вклады, развитие системы микрокредитования, введение налоговых льгот, направленных на организацию семейного бизнеса, и другие меры, повышающие заинтересованность населения в участии в инвестиционных процессах. На 1 апреля 2018 года в РУз количество действующих субъектов малого бизнеса без учета дехканских и фермерских хозяйств составило 238,5 тыс. (в 2001 году только 99,4 тыс.). Из общей численности субъектов малого бизнеса 8 % составляют малые предприятия и 92 % — микрофирмы.

Государствам ЦА необходимо использовать предпринимательский потенциал населения. Целесообразно создавать льготные налоговые условия, которые бы стимулировали семьи трудовых мигрантов вкладывать средства в собственное дело. Трудовая миграция за рубеж дает шанс странам ЦА перейти на новые модели развития экономики.

Сотрудники и волонтеры MOM делятся информационными листовками в аэропорту Душанбе в рамках информационно-просветительской кампании, посвященной Международному дню мигранта.

Фото: MOM Таджикистан, 2017



Контрольные вопросы:

1. Какой демографический и социально-экономический вклад вносят мигранты, работающие за рубежом, в экономику стран ЦА?
2. Какие демографические и социально-экономические проблемы могут решить возвращающиеся мигранты в вашем районе или населенном пункте?
3. Какую роль в национальном и местном развитии играют денежные переводы?
4. Что было построено на денежные переводы трудовых мигрантов в вашем районе или населенном пункте? Приведите примеры.
5. Приведите примеры различных программ в странах ЦА, которые помогают вовлекать потенциал возвратившихся мигрантов в местное развитие. Какие программы наиболее эффективны с вашей точки зрения и могут быть применимы в вашем регионе?

Практикум:

Деловая игра «*Последствия трудовой миграции для социально-экономического и демографического развития страны*».

I этап: Работа в группах «Мозговой штурм». Аудиторию необходимо разделить на 2 команды. Организуется работа в командах по подготовке списка терминов, касающихся положительных и отрицательных последствий трудовой миграции для социально-экономического и демографического развития страны (5-10 минут). Каждая команда готовит свой список и делает презентацию с объяснениями.

II этап: Работа в командах по ранжированию списка терминов. Необходимо проранжировать термины по степени значимости, выделив пять наиболее существенных и ответив, почему именно эти являются важными.

III этап: SWOT-анализ. Аудитория делится на 4 группы. SWOT анализ – это анализ сильных и слабых сторон процесса, а также возможностей и угроз со стороны при организации процесса. Первая группа работает над сильными сторонами или преимуществами процесса трудовой миграции для страны. Вторая группа описывает слабые стороны организации процесса трудовой миграции. Третья группа обозначает существующие возможности трудовой миграции. Четвертая группа определяет риски трудовой миграции, которые могут отрицательно повлиять на социально-экономическое и демографическое развитие страны.

IV этап: Роль миграции в экономическом и социальном развитии страны. Работа в 4 группах, выделенных ранее. На основе данных SWOT-анализа определяются причины трудностей организации эффективного процесса регулирования трудовой миграции при помощи инструмента «*Пять почему?*»: 1) Почему? Принимаются неэффективные решения в вопросах организации процесса трудовой миграции; 2) Почему? Не хватает опыта в процессе трудовой миграции; 3) Почему? Мы боимся сделать ошибку при принятии решения по организации трудовой миграции; 4) Почему? Трудно точно сформулировать и определить проблемы трудовой миграции; 5) Почему? Не проанализированы ситуации и перспективные решения в вопросах управления трудовой миграцией.

В качестве дополнения группам предлагаются вопросы: 1) Если есть ваше «Почему?»; 2) Какие еще могут быть «Почему?»

По результатам работы группы делают презентацию.

Основная литература:

1. Бекашев Д.К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции. – М.: Проспект, 2014. 392 с.
2. Гаврилова Т. Международная миграция и занятость в современном обществе. – М.: Мир, 2012. 232 с.
3. Миграция и национальное государство. – М.: ЦНСИ, 2016. 216 с.
4. Трудовая миграция, денежные переводы и человеческое развитие в странах Центральной Азии. Серия аналитических записок по человеческому развитию для стран Центральной Азии. Программа развития ООН (ПРООН) и Евразийский банк развития (ЕАБР). – Стамбул: Региональный офис ПРООН для стран Европы и СНГ. 2015. 81 с. [Режим доступа: [www.undp.org/content/dam/rbec/docs/CAM&RHDpaper\(rus\)FINAL.pdf](http://www.undp.org/content/dam/rbec/docs/CAM&RHDpaper(rus)FINAL.pdf)].
5. Садовская Е.Ю. Международная трудовая миграция в Центральной Азии в начале XXI века (на примере Республики Казахстан). – М.: Восточная книга (Восток-Запад, Муравей), 2013. 410 с.

Дополнительная литература:

1. Алаева Г.Т. Становление и развитие миграционного права. Материалы МНПК «Актуальные проблемы политико-правового регулирования в условиях глобализации» (28.02.2014). – Алматы. Университет «Туран». С. 243-247.
2. Акрамов Ш.Ю. Вазиров З.К, Рахмонов А.Х. Мигранты из РТ в РФ: оценка численности и социально-экономическое положение// Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. 2018. № 3-4. С. 10-18.
3. Гендерное равенство, молодежь и миграция в Центральной Азии: от потребностей – к действиям. Региональная конференция ФАО для Европы. 31-я сессия (16–18 мая 2018 года, Воронеж, Российская Федерация).
4. Денисенко М.Б., Чудиновских О.С. Миграции между странами СНГ. Демоскоп Weekly. № 533-534 (26.11.2012 – 9.12.2012) [Режим доступа: www.demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php].
5. Икромов Д.З. Влияние международной трудовой миграции из стран Центральной Азии на социально-экономическое развитие РФ: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. – Санкт-Петербург, 2017. 32 с.
6. Казахстан: Внешние экономические связи и политика// Миграция. № 255-256. 29.03.2018 [Режим доступа: <http://ranking.kz/ru/a/infopovody/kazhstancy-stali-chashe-poluchat-dengi-iz-za-rubezha-v-1-kvartale-2017-kolichestvo-tranzakcij-vyroslo-pochti-na-20-obem-denezhnyh-perevodov-v-rk-uvelichilsya-na-27>].

7. Максакова Л.П. Миграция и рынок труда в Узбекистане // Миграция и рынок труда в странах Средней Азии. Материалы регионального семинара. Ташкент, 11-12 октября 2001 г. / Под ред. Максаковой Л.П. – Москва-Ташкент. 2002. 180 с.
8. Максакова Л. Республика Узбекистан в системе международных миграций// Постсоветские трансформации: отражение в миграциях/ Под ред. Ж.А. Зайончковской и Г.С. Витковской. – М.: АдамантЪ. 2009. С. 323-349.
9. Мониторинг состояния национальных рынков труда стран СНГ 2013-2016. – М.: Межгосударственный статистический комитет СНГ, 2017. 213 с. [Режим доступа: www.cisstat.com/rus/Monitoring_labour2013-2016.pdf].
10. Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов // Миграция в России 2000–2012. Хрестоматия: в 3 т. Т. 1, ч. 2 / НП РСМД; под общ. ред. И.С. Иванова; отв. ред. Ж.А. Зайончковская. – М.: Спецкнига, 2013. С. 695.
11. Рязанцев С. Роль трудовой миграции в развитии экономики Российской Федерации. – М. 2016. С. 40-49.
12. Рязанцев С. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса. //Валдайские записки. № 55. Август 2016. 58 с. [Режим доступа: <http://ru.valdaiclub.com/files/22140>].
13. Тиеме С. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции. Аналитическая записка. Центр социальных исследований АУЦА. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Susan_rus.pdf].
14. Миграция и денежные переводы, Всемирный банк (Migration and Remittances Fact book 2018, 3rd Edition, Washington DC, The World Bank), 2018, 320 p.
15. Bruck T., Mahe C., Naude W. Return Migration and Self-employment: Evidence from Kyrgyzstan. IZA Institute of Labor Economics. Bonn. 2018. [Режим доступа: <http://ftp.iza.org/dp11332.pdf>].

Видеосюжеты:

1. Проблемы трудовых мигрантов в России. Вся правда [Режим доступа: www.youtube.com/watch?v=pRhGK-0h-mw].
2. Нужны ли России мигранты? Опрос на улицах Москвы [Режим доступа: www.youtube.com/watch?v=ACCw2VeqVC8].
3. Настоящие мошенники, или Как работодатель в России обманывал узбекских трудовых мигрантов [Режим доступа: www.podrobno.uz/cat/obchestvo/nastoyashchie-moshenniki-ili-kak-rab/].

3.4. Проблемы адаптации и реинтеграции возвратных мигрантов в странах Центральной Азии

Содержание. Социокультурные, религиозные и языковые аспекты интеграции возвратных мигрантов в странах ЦА. Потенциал здоровья возвратных мигрантов. Состояние семей возвратных мигрантов, разрыв семейных отношений, проблемы воспитания детей и подростков без родителей, проблемы расколотых семей в странах ЦА.

Добровольное возвращение и реинтеграция в странах ЦА имеют множество аспектов, которые важны для эффективной помощи самим мигрантам, а также для всех субъектов реализации ПДВР. В данном контексте необходимо выделить социокультурные, религиозные и языковые аспекты интеграции возвратных мигрантов, а также потенциал здоровья возвратных мигрантов, проблемы распада семей и воспитания детей. Преимущественно именно эти аспекты являются наиболее сложными для мигрантов из стран ЦА, находящихся в Российской Федерации и Казахстане, в процессе интеграции, реинтеграции и адаптации.

Под *интеграцией мигрантов* понимается процесс, результатом которого является принятие мигрантов местным социумом на индивидуальном и групповом уровне, и подразумевается, что мигранты, сохраняя свою культурную идентичность, объединяются с принимающей средой в единое сообщество на внеэтническом, значимом для группы и для принимающей среды основании.¹ Наряду с интеграцией мигрантов очень важна их *адаптация и реинтеграция*.

Адаптация может рассматриваться двояко: как первоначальная стадия интеграции и как стратегия взаимодействия мигрантов, их сообществ с местным населением. Под *адаптацией мигрантов* можно понимать и процесс, и результат приспособления поведения мигранта к доминирующей в обществе системе норм, ценностей с целью обустройства на новом месте жительства для постоянного (временного) проживания и удовлетворения своих (индивидуальных, семейных) потребностей и интересов с сохранением собственной нормативно-ценностной системы (нормы, традиции, обычаи и т.д.).²

В случае адаптации мигрантов в районе прибытия может происходить обогащение мигрантами системы ценностей и норм новой среды при сохранении тех традиций, обычаев, норм и правил, которые мигрант усвоил в процессе социализации на исторической родине. Основой формирования механизма адаптации выступают доверительные взаимоотношения потенциальных и реальных мигрантов, их окружения, которое может быть обусловлено родством, дружбой, соседством, землячеством, взаимным признанием друг друга как носителей определенной этничности; общего исторического прошлого, культуры (системы взглядов, убеждений и т.д.). Обмен ресурсами (информацией, материальными и нематериальными благами) является способом поддержания подобного механизма.

¹ Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов. Миграция в России 2000-2012. Хрестоматия в 3 томах. Т. 1, ч. 2. НП РСМД. Под общ. ред. И.С. Иванова. Отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М.: Спецкнига. 2013. С. 695.

² Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов. Миграция в России 2000-2012. Хрестоматия в 3 томах. Т. 1, ч. 2. НП РСМД. Под общ. ред. И.С. Иванова. Отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М.: Спецкнига. 2013. С. 695.

Под *реинтеграцией* мигрантов следует понимать *повторную интеграцию мигрантов в местное сообщество, частью которого они уже были, но в силу определенных изменений как в данном сообществе, так и самих мигрантов, они нуждаются в ряде мероприятий, включая социальную, психологическую, финансовую, правовую, культурную и другую адаптацию.*

Имеется определенный международный опыт в области реинтеграции и реабилитации трудовых мигрантов, который может быть рекомендован странам ЦА. Существуют разные формы и механизмы по оказанию услуг мигрантам, направленных на возвращение в общество полноценного гражданина для осуществления дальнейшей трудовой деятельности и активного участия в развитии экономики своей страны. Одним из положительных примеров может послужить опыт Филиппин.

Пример 3.4.1. Реинтеграция возвратных мигрантов на Филиппинах благодаря помощи в трудоустройстве

На Филиппинах, в структуре Министерства труда и занятости, которое занимается вопросами трудовой миграции, функционирует департамент по приему и оказанию содействия мигрантам и безработным гражданам. Ежегодно в целях развития малого и среднего бизнеса, а также создания новых рабочих мест с соответствующей заработной платой, из бюджета государства выделяется не менее 400 млн песо (примерно 85 млн долларов США) в виде краткосрочных кредитов. Эффективность данного вопроса и результативная прозрачная деятельность заключается в том, что ежегодно уровень безработицы в Филиппинах снижается на 1 % и такой успех получил положительную оценку мировых экспертов.

Проблемы реинтеграции и адаптации в процессе реализации ПДВР актуальны как для стран приема мигрантов, так и для стран, в которые данные мигранты возвращаются. В странах ЦА проблемы реинтеграции и адаптации имеют разные измерения, но в целом охватывают одни и те же факторы: *социокультурные, религиозные и языковые, психологические и правовые.* Наряду с этим специфику процессов реинтеграции и адаптации определяет характер стран, отправляющих или принимающих. Очень важным является понимание того, что только при эффективном сотрудничестве всех сторон и стран возможна эффективная реализация ПДВР. В данном контексте следует акцентировать проблемы реинтеграции и адаптации мигрантов в странах пребывания, в частности, в Казахстане, и в принимающих странах — Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и в Узбекистане.

Казахстан является страной основного и альтернативного назначения, поэтому проблемы адаптации и реинтеграции рассматриваются именно в данном контексте. Так, в Казахстане разработана правовая база, регулирующая процессы внутренней и внешней миграции, определяющая статус мигрантов, их права и обязанности. Анализ действующего законодательства в сфере миграции показывает, что возвратная миграция предусматривается в основном в отношении принудительного возвращения трудовых мигрантов с неурегулированным статусом. Мигранты в уязвимых ситуациях не попадают под действия национальных правовых актов РК. Добровольное возвращение присутствует только в правовых нормах, касающихся возвращения исторических репатриантов и внутренней миграции населения из южных, густонаселенных районов в северные районы страны: Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV, Закон РК «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 года № 1017, Приказ Министра здравоохранения и социального разви-

тия РК от 14 июня 2016 года № 515 «Об утверждении Правил добровольного переселения лиц для повышения мобильности рабочей силы» и др.

Серьезным препятствием является неурегулированный статус мигрантов, находящихся в Казахстане. Несмотря на отсутствие визового режима и даже национальный режим для осуществления трудовой деятельности (для мигрантов из Кыргызстана), большая часть мигрантов в Казахстане лишена доступа к услугам первой необходимости (прежде всего медицинским) в силу того, что они пребывают и (или) осуществляют трудовую деятельность вне правового поля.

Казахстан является страной основного назначения, но очень часто в последние годы оказывается и страной альтернативного либо транзитного назначения. Причиной тому стало изменение иммиграционного законодательства РФ — введение запретов на повторный въезд для иностранцев, совершивших административные нарушения, а также турбулентность экономики Российской Федерации. Это привело к тому, что более 1,5 млн человек, большинство из которых — трудящиеся-мигранты из ЦА, не могут вернуться в РФ в период до пяти лет.³

Более того, преобладающим подходом в Казахстане является снижение отрицательного воздействия миграционных потоков на национальную экономику и привлечение высококвалифицированных трудящихся-мигрантов на трудовой рынок страны. Следствием явилось усиление рестрикционных административных мер в целом, в том числе и для групп мигрантов, оказавшихся в Казахстане в состоянии шока от отказа на повторный въезд. Зачастую, оказываясь в Казахстане, мигранты дезориентированы и подавлены. Это усиливает их уязвимость в целом, более того, даже имея все документы, мигранты пропускают очередную регистрацию и другие процедуры правового характера, которые выводят их из правового поля. Согласно исследованиям такие мигранты подвержены риску стать жертвами потенциального насилия, манипуляций и возможной радикализации.⁴ *В данном параграфе есть ссылки (4) на исследования в ЦА, в которых радикализация является проблемой и даже угрозой в процессе реинтеграции.* Эти исследования показывают, что вероятность радикализации более высока у тех мигрантов, которые легко поддаются манипулированию и не имеют четкой стратегии миграции. Они плохо интегрируются в стране назначения. Помимо социально-экономических затруднений, они испытывают чувство социальной несправедливости, поскольку их права нарушаются и на родине, и в стране назначения. Это также является фактором, подталкивающим к радикализации.

Наряду с этим, мигранты испытывают и некоторый культурный шок, языковые трудности, даже несмотря на близость языков (кыргызского и узбекского) с казахским. У возвратных мигрантов из Таджикистана возникает больше проблем в данном контексте. Незнание языков, неурегулированный статус, а также слабая правовая грамотность вынуждают обращаться только к неофициальным посредникам и получать самую низкооплачиваемую работу в опасных для здоровья условиях труда.

Особенно чувствительным остается гендерный аспект. Феминизация стала уже устойчивым трендом, в том числе и в контексте возвратной миграции. Женщины, оставшиеся с малолет-

³ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. – 2016. – С. 9. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications>].

⁴ Там же, С. 30.

ними детьми, испытывают все сложности жизни, у них возникают проблемы с воспитанием детей, которых очень часто приходится оставлять без присмотра.

Отдельно следует отметить проблемы молодых мигрантов обоих полов. Помимо наличия общих проблем, характерных для всех возвратных мигрантов, эта группа является и наиболее уязвимой, так как молодые люди не чувствуют себя частью общества ни принимающей, ни отправляющей страны. Результаты исследований МОМ показывают, что молодые мигранты в такой ситуации склонны не только к радикализации, но и к криминализации, в том числе и в Казахстане.⁵

Очень важной проблемой для всех возвратных мигрантов в Казахстане является состояние здоровья и ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию.

Согласно казахстанскому законодательству по доступу к медицинским услугам (Ст. 88.5 Кодекса РК о здоровье народа и системе здравоохранения) только трудящиеся-мигранты с урегулированным статусом могут получить доступ к бесплатному медицинскому обслуживанию в случае инфекционных заболеваний, представляющих опасность для населения.⁶ Мигрантам из стран СНГ, включая страны ЦА, бесплатная медицинская помощь оказывается только в экстренных случаях, независимо от их миграционного статуса. В других случаях доступ трудящихся-мигрантов к медицинским услугам осуществляется за плату.

Трудящиеся-мигранты с урегулированным статусом из Кыргызстана и члены их семей имеют доступ к казахстанской системе здравоохранения в той же мере и на тех же условиях, что и граждане Казахстана. Это предусмотрено Договором о ЕАЭС.⁷ На самом деле большая часть мигрантов из Кыргызстана работает в Казахстане, не подписав заранее договор. В силу этого они лишены возможности пользоваться медицинскими услугами без ограничений, а имеют доступ только к бесплатной медицинской помощи в экстренных случаях. Таким образом, и мигранты из Кыргызстана очень часто оказываются в одинаковой ситуации с мигрантами из Таджикистана и Узбекистана.

Другими причинами ограниченного доступа к медицинским услугам всех мигрантов является финансовая несостоятельность, а также страх быть задержанными представителями правоохранительных органов при обращении в больницу.

Более того, в Казахстане введена система регистрации населения, согласно которой каждый прибывающий должен иметь ИИН, индивидуальный идентификационный номер (отвечает за это налоговая служба для иностранных граждан, не имеющих постоянного вида на жительство). Многие трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом не могут получить этот номер вследствие отсутствия у них регистрации или из-за различных фобий преследования, обусловленных страхом высылки из страны.⁸ С одной стороны, данная система не исключает

⁵ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. – 2016. – С. 38.

⁶ Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав. Сентябрь. 2016 [Режим доступа: www.fidh.org/IMG/pdf/note_kazakhstan_681r_6_sept_2016_ru_web.pdf].

⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) [Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855].

⁸ Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав. Сентябрь. 2016 [Режим доступа: www.fidh.org/IMG/pdf/note_kazakhstan_681r_6_sept_2016_ru_web.pdf].

пользования услугами совсем, например, предоставляются услуги на коммерческой основе, но с другой — она является ограничивающим фактором.

С учетом того, что возвратные мигранты имеют ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, актуальной становится проблема ухудшения состояния здоровья трудящихся-мигрантов. Это связано с плохими условиями жизни и труда,⁹ трудящиеся-мигранты чаще становятся жертвами несчастных случаев на производстве, заражаются и болеют инфекционными заболеваниями или их болезни дают о себе знать только через определенный период, когда оказать помощь становится сложнее. Очень часто мигранты, в том числе и возвратные, мало информированы или вовсе не информированы о таких заболеваниях, как вирус иммунодефицита человека (ВИЧ) или туберкулез, не имеют доступа к диагностическим обследованиям, избегают или игнорируют их из страха или отсутствия финансовых средств. По некоторым данным на 2015 год, до 15 % мигрантов были больны туберкулезом или являлись носителями ВИЧ.¹⁰

Таким образом, процесс реинтеграции и адаптации возвратных мигрантов в Казахстане осложняется целой серией факторов социокультурного, характера, включая (не)владение языками, а также связанных с их моральным и психологическим здоровьем. Все эти факторы необходимо учитывать в процессах содействия реинтеграции и адаптации возвратных мигрантов.

Что касается принимающих стран ЦА, то реинтеграция возвращающихся мигрантов в общество и национальный рынок труда становится важнейшей задачей, так как возвратная миграция превращается во все более значимое явление для Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Большинство возвращающихся мигрантов приезжают с новой квалификацией и опытом работы, полученными за границей. В реинтеграции возвращающихся мигрантов важную роль играет анализ причин возвращения, имеющихся проблем и рисков при возвращении.

Обоснование возможности радикализации как серьезной проблемы

Учитывая узость местных рынков труда, безработицу и бедность, а также сильный психологический стресс из-за новой жизненной ситуации, мигранты, которым было отказано в повторном въезде в Российскую Федерацию, становятся одной из наиболее уязвимых групп и подвергаются высокому риску вербовки террористическими, экстремистскими и преступными группировками.¹¹

Особняком стоит возвратная миграция граждан Кыргызстана из зон боевых действий, включая боевиков и их семей. Программ по реинтеграции этой категории возвратных мигрантов в КР также нет. Следует учитывать, что в вопросах реинтеграции, предотвращения возможной радикализации мигрантов большую роль играют общинные, неформальные лидеры.

⁹ Мониторинг доступа мигрантов к достойному и эффективному трудоустройству. Доклад. Астана. 2018 [Режим доступа: <https://redcrescent.kz/wp-content/uploads/2018/10/Doklad-po-dostupu-migrantov-k-dostojnomu-effektivnomu-trudoustrojstvu-Krasnyj-Polumesyats-RK.pdf> или <https://kkassiyet.files.wordpress.com/2019/02/reportaccesstolabour2018redcrescent.pdf>].

¹⁰ Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав. Сентябрь, 2016 [Режим доступа: www.fidh.org/IMG/pdf/note_kazakhstan_681r_6_sept_2016_ru_web.pdf].

¹¹ Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков 2017. Казахстан, 2017. – С.12.

Пример 3.4.2. Роль имамов в реинтеграции возвратных мигрантов в Кыргызстане

Имамы просят и призывают джамаат помочь нуждающимся в поддержке мигрантам. Благодаря этому мигранты не пополняют ряды салафитов.

Многие из возвращающихся мигрантов не в состоянии самостоятельно найти работу. В такой ситуации организация свободного времени выходит на первый план как один из путей предотвращения радикализации таких мигрантов. Возможными вариантами решения проблемы могут стать организация спортивных мероприятий и создание спортивных клубов.

Инициативные граждане организуют встречи для школьников с покаявшимися бывшими боевиками.

Кто-то лично помогает соотечественникам, вернувшимся из Сирии, но при этом утверждающим, что не воевали. Кто-то даже готов выступить посредником в целях защиты от преследования органами (милицией).

Обычно в миграции участвуют люди молодого и среднего возраста, а их дети, как правило, остаются с бабушками и дедушками. Таким образом, существенно изменяются социально-психологические отношения в семьях. Длительное разделение родителей и детей приводит к негативным последствиям: снижается посещаемость образовательных заведений, ухудшается успеваемость, у детей появляются психологические проблемы, невозможно обеспечить уход за пожилыми людьми.¹²

Отдельного упоминания заслуживает реинтеграция кайрылманов в Кыргызстане в рамках Государственной программы возвращения.

Пример 3.4.3. Реинтеграция этнических кыргызов из горного Афганистана в Кыргызстане

На территории афганского Памира почти сто лет живут кыргызы. И только сейчас у них появилась возможность узнать, что есть совсем другая жизнь. В Кыргызстане заработала программа по возвращению переселенцев. На родину в Кыргызстан вернулись пока 49 человек. Каждой семье помогли с жильем. Для многих все оказалось впервые. Например, телевизор. Многодетная мать Жамба Памири недавно снова родила и первый раз в жизни попала в роддом, увидела гинеколога. «Из 13 детей шестерых похоронила. Как только рождались, заболели и умирали. Наши необразованные бабушки говорят, что ребенок испугался маму и умер. Просто врачей у нас нет. Чтобы дойти до ближайшего афганского города, надо восемь дней на яке или верблюде спускаться. А зимой все тропы заснежены, вообще не пробраться. Роды принимаем друг у друга. Поэтому женщин у нас мало, многие во время родов погибают», — рассказала женщина. А вот мужчины иногда жалеют о переезде. Просят свободные земли, хотят пригнать весь скот. Иначе как кормить семьи? Переживают, что в Афганистане еще остались родственники. Не все смогли оформить документы.¹³

¹² Тиеме С. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции. Аналитическая записка. Центр социальных исследований АУЦА. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Susan_rus.pdf].

¹³ Трудная дорога домой: возвращение памирских кыргызов. ИА Мир-24. 8 апреля 2018 г. [Режим доступа: <https://mir24.tv/articles/16299948/trudnaya-doroga-domoi>].

Правительством Кыргызстана пока до конца не решены вопросы получения пенсий и социальных пособий переселившимся этническими кыргызами.¹⁴ Работа местными органами власти и жителями не проводится. Как результат — есть случаи обратного возвращения кайрылманов в Афганистан. Отдельного термина для такого процесса нет, но это явно говорит о неуспешной реинтеграции.

Пример 3.4.4. Социально-экономические проблемы реинтеграции этнических кыргызов из горного Афганистана в Кыргызстане.

«Работать настроения нет, ведь мы здесь никого не знаем. Родственников, приехавших с нами, распределили по разным местам. Если бы мы были вместе, занялись бы каким-нибудь делом. На Памире нам правительство не помогало, мы сами все делали, выживали за счет скота. Можно этим заняться и здесь, но мы никак не можем привыкнуть», — рассказал Жээнбек уулу.

Проживающий в селе Кара-Тоо Кочкорского района Исламидин Насриддин уулу также со своей семьей сидит без дела. Он не скрывает, что памирские кыргызы хотят выполнять работу, не связанную со скотоводством. «Разводить скот на чужой земле нелегко. Если он забредает на чужую землю, на нас смотрят косо. Честно говоря, не хочу пасти скот, ведь это трудно. Хорошо бы стать таксистом или сварщиком, но для этого надо учиться, — говорит Насриддин уулу. — Я отдал заработанные в горах деньги за квартиру, покупаем продукты. Здесь везде нужны деньги. К тому же в доме я работаю один. Чтобы хватало на еду, ищу работу и жилье подешевле». Памирские кыргызы отмечают, что, возможно, им придется уехать, так как денег для оплаты съемного жилья нет. «Если правительство выделит участки, мы продадим скот на Памире и сами построим себе дома. А если нет, то, наверное, долго здесь жить не сможем», — сказал Насриддин уулу.¹⁵

Таким образом, проблемы реинтеграции и адаптации мигрантов в Кыргызстане — это серьезный блок проблем, которые уже давно следует рассматривать и решать на национальном уровне. На постоянной основе уже проводится большая работа на местах, с участием НПО, государственных структур и частного сектора. В то же время еще есть много пробелов и проблем, которые нужно решать.

Достаточно серьезная роль отводится вопросам реинтеграции мигрантов в миграционной политике *Таджикистана*. Процесс циркулярной миграции стал одним из основных в рамках внешней трудовой миграции населения республики. Основная масса трудовых мигрантов выезжает на сезонные работы и по завершении их возвращается на родину. Но большинство возвратных мигрантов чувствуют себя невостребованными и не знают, как поступить, чтобы стать полноценным членом общества, хотят найти работу, наладить жизнь и начать свой бизнес. За последние годы численность привлеченных к административной ответственности и утративших право повторного выезда в Российскую Федерацию граждан Таджикистана превысила 275 тыс. человек. Поэтому в последние годы в стране были предприняты попытки отработать механизм реинтеграции трудовых мигрантов, которые возвращаются и депортируются в Таджикистан.

¹⁴ МОМ, Кыргызстан – расширенный миграционный профиль. Бишкек. 2018. С. 37-38. [Режим доступа: <https://iom.kg/wp-content/uploads/2011/07/Migration-Profile-2018-in-Russian.pdf>].

¹⁵ Уедем на родину – чем недовольны памирские кыргызы? Видеосюжет. Sputnik Кыргызстан. 13 июля 2018 г. [Режим доступа: <https://ru.sputnik.kg/video/20180710/1040104513/kyrgyzstan-pamirskie-kyrgyzy-video-zhizn.html>].

Следует особо отметить, что за последние годы были предприняты попытки создать как законодательную базу, так и центры реинтеграции трудовых мигрантов. В июле 2010 года при поддержке международной программы АКТЕД, в рамках проекта «Развитие потенциала и обмен информации», с целью увеличения положительного влияния трудовой миграции на рост и развитие сельских общин, финансируемого Европейской Комиссией, совместно с Государственным Агентством социальной защиты, занятости населения и миграции Министерства труда, миграции и занятости населения РТ, была начата работа по созданию Центра реинтеграции трудовых мигрантов.

Данный Центр был создан с целью развития социальной и профессиональной реинтеграции трудовых мигрантов, возвращающихся на родину. Основные функции центра: предоставление индивидуальных консультаций возвращающимся мигрантам, помощь в проведении оценки профессиональных навыков, трудоустройство вернувшихся мигрантов, поддержка в открытии трудовыми мигрантами собственного бизнеса. Позже филиалы Центра заработали в Согдийской и Хатлонской областях Таджикистана. Центры реинтеграции трудовых мигрантов были созданы в сжатые сроки, с ограниченным финансированием. Идея и создание этих центров — хороший пример по интеграции в общество депортированных мигрантов и готовности соответствующих государственных структур оказывать помощь и поддержку этой категории населения. Основными проблемами Центров реинтеграции являются: отсутствие базы данных депортированных мигрантов; отсутствие соответствующей квалификации у специалистов центров занятости населения и психологов в данных центрах; ограниченное финансирование.

Все выше перечисленные проблемы могут найти свое решение при координированной деятельности соответствующих структур, что позволит избежать дублирования возможных функций, улучшить качество оказываемых услуг, заложить основу для создания база данных по депортированным мигрантам и распределения полномочий для достижения общего синергического эффекта.

Другой важной проблемой является проблема квалификации специалистов в центрах занятости и отсутствие психологов. Повысить квалификацию специалистов можно в сжатые сроки, путем проведения краткосрочных обучающих тренингов, однако их удержание на рабочих местах представляется маловероятным при низкой заработной плате.

Следовательно, не стоит ожидать кардинального изменения ситуации без должного финансирования. Однако, наряду с увеличением финансирования, также следует обратить внимание на эффективное использование уже выделяемых средств, путем анализа стоимости и затрат.

Создание центров реинтеграции имеет особую значимость для той категории лиц, которыми не занимаются государственные структуры и которые нуждаются в социально-правовой поддержке. Также подобные центры должны оказывать всестороннюю помощь и необходимые услуги трудовым мигрантам и членам их семей. Масштабы трудовой миграции в РТ исчисляются сотнями тысяч людей, поэтому можно утверждать, что в подобной поддержке нуждается огромное количество людей. Учитывая множество проблем и нерешенных вопросов в области трудовой миграции, а также социально-правовой защиты трудовых мигрантов и членов их семей, реализация данного проекта однозначно принесет результаты. По оценкам экспертов, трудовые мигранты Таджикистана наиболее уязвимы и неподготовлены для конкуренции на рынке труда, поэтому деятельность по оказанию им помощи и поддержки является многогранной и необъятной.

С учетом таких факторов Центр реинтеграции призван предоставлять индивидуальные консультации возвращающимся мигрантам, помощь в проведении оценки профессиональных навыков и в трудоустройстве. Также осуществляется поддержка в открытии собственного бизнеса, содействие агентствам труда и занятости в трудоустройстве возвратившихся мигрантов, выполняется мониторинг, оценка и прогнозирование миграционных процессов, реализуются меры по урегулированию вопросов миграции населения.

Также необходимо отметить, что государственные органы и общественный сектор в Таджикистане имеют достаточно богатый опыт по реинтеграции мигрантов внутри страны, накопленный после прошедшей гражданской войны.

Еще одной существенной задачей Центров реинтеграции трудовых мигрантов является проведение обучения и организация курсов по разным специальностям. Но данные центры не могут предоставить образовательные услуги всем желающим трудовым мигрантам. Поэтому необходимо частично переориентировать систему профессионально-технического образования на нужды трудовых мигрантов, вплоть до подготовки высококвалифицированных специалистов технического профиля и прикладных специальностей.

На основе анализа мнений вернувшихся трудовых мигрантов и изучения мнений экспертов центры по реинтеграции трудовых мигрантов, помимо уже существующих, могут выполнять и следующие функции:

- проводить ежедневный прием вернувшихся трудовых мигрантов и предоставлять индивидуальные консультации по всем вопросам относительно приобретения профессиональных навыков, обучения и переобучения в центрах профессиональной подготовки, с выдачей подтверждающего документа — удостоверения или сертификата; трудоустройства в организациях и предприятиях независимо от форм собственности на территории РТ, оказывать поддержку в области развития малого и среднего бизнеса, с разъяснениями механизма решения вопросов в данной сфере, а также предоставлять информацию о свободных рабочих вакансиях в разных сферах экономики страны;
- с учетом имеющейся информации и своевременной передачи банка данных содействовать структурным подразделениям миграционной службы в областях по вопросам приобретения необходимых навыков и трудоустройства возвратившихся трудовых мигрантов, оказания им действенной помощи в прохождении процессов реинтеграции и реабилитации;
- осуществлять сбор данных по организациям и предприятиям Республики Таджикистан, независимо от форм собственности, по приему и трудоустройству возвратившихся трудовых мигрантов на основании официально поступивших заявок от этих работодателей;
- осуществлять сбор информации по организациям и предприятиям, фирмам и частным агентствам, занятым привлечением иностранной рабочей силы в Таджикистан, с целью трудоустройства в них граждан РТ, вернувшихся на родину;
- предоставлять свободный доступ к банку данных по вакансиям и предложениям рабочей силы для трудовых мигрантов и работодателей, оказывать помощь трудовым мигрантам в подборе подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников из числа возвратившихся трудовых мигрантов;

- вести учет и составлять банк данных относительно обратившихся в центр трудовых мигрантов по повышению их социально-экономического уровня и дальнейшему развитию профессиональных навыков;
- осуществлять мониторинг, оценку и прогнозирование миграционных процессов, проводить совместную работу с соответствующими органами государственной власти по урегулированию вопросов миграции населения на территории РТ;
- содействовать в функционировании и обновлении базы данных работников (возвратившихся трудовых мигрантов) и работодателей;
- изучать и прогнозировать спрос и потребности на рабочую силу с учетом реальной ситуации в сфере занятости населения Таджикистана;
- участвовать в разработке и реализации проектов, как с государственными, так и с международными организациями по развитию инфраструктуры сельской местности и тем самым лоббировать вопросы по созданию новых рабочих мест с соответствующей заработной платой, учитывая, что основную часть возвратившихся трудовых мигрантов составляют выходцы из села;
- проводить совместную работу с исполнительными органами государственной власти (хукуматы) в городах и районах по привлечению средств трудовых мигрантов в развитие экономики страны, малого и среднего бизнеса, организацию разного рода производств и тем самым обеспечивать постоянной работой возвратившихся трудовых мигрантов;
- проводить конференции, семинары, встречи, разъяснительно-информационную работу по вопросам миграции, издавать информационные материалы в области миграции, организовывать мероприятия при участии средств массовой информации;
- привлекать для решения вопросов установленной сферы деятельности Центра научные и иные организации, ученых и специалистов.

Выполнение всех функций представляется возможным при четком разделении и делегировании полномочий между соответствующими структурами/заинтересованными сторонами на всех уровнях, при соответствующем финансировании, надлежащем использовании имеющегося финансирования с учетом нужд и требований, выгод и затрат при определении источника финансирования. Для этого необходимо создать эффективную схему сбора информации и надежную базу данных по депортированным мигрантам.

Учитывая значительные масштабы трудовой миграции в Таджикистане, можно утверждать, что в настоящее время масса людей нуждается в поддержке такого института, как центр реинтеграции трудовых мигрантов. Создание центров реинтеграции имеет особую важность для лиц, которые нуждаются в социально-правовой поддержке, а также для оказания всесторонней помощи и необходимых услуг трудовым мигрантам и членам их семей.

Реинтеграция возвращающихся в *Туркменистан* мигрантов зависит, с одной стороны, от полученного ими положительного опыта за рубежом; с другой стороны — от условий внутри страны. Особых проблем с адаптацией и реинтеграцией, связанных с социокультурными, религиозными и языковыми аспектами, большинство возвратных мигрантов в Туркменистане не испытывают.

Определенные проблемы преимущественно касаются лиц, подвергшихся насилию в качестве жертв торговли людьми, либо имеющих проблемы со здоровьем. Конкретная помощь такой категории уязвимых граждан обеспечивается в рамках Национального плана действий Туркменистана по борьбе с торговлей людьми (2016 год). Лица, возвращающиеся из-за рубежа с проблемами со здоровьем, могут воспользоваться соответствующей медицинской помощью на льготных условиях, включающей 50%-ную скидку от общей стоимости таких услуг. Безусловно, в странах миграции они не могут в достаточной мере пользоваться медицинскими услугами, учитывая их дороговизну, что отрицательно сказывается на здоровье мигрантов.

Таким образом, проблемы реинтеграции мигрантов в Туркменистане имеют свою специфику, но им присущи и общие особенности реинтеграции и адаптации в регионе ЦА.

Узбекистан — самая крупная страна-донор мигрантов, имеет свои особенности, достижения и определенный пласт проблем. В 2013 году Всемирным банком и GIZ в Узбекистане был проведен опрос семей и отдельных лиц (CALISS). Это исследование по вопросам занятости, навыкам и миграции является одним из трех идентичных исследований семей, проведенных в странах Центральной Азии. Его результаты показали, что среднестатистический узбекский мигрант стал более молодым, менее образованным и более стремящимся преуспеть за границей. Жители Узбекистана в трудоспособном возрасте и с планами мигрировать имеют более высокие когнитивные (память, грамотность, умение считать) и некогнитивные (коммуникабельность, отношение к работе, принятие решений, стремление к успеху) навыки, по сравнению с теми, кто не планирует мигрировать. Более того, возвращающиеся мигранты также показывают более высокие когнитивные и некогнитивные навыки по сравнению с теми, кто не мигрировал, что свидетельствует о повышении квалификации во время работы за границей. Еще один новый миграционный тренд – феминизация и семейная миграция.¹⁶

По данным Министерства занятости и трудовых отношений РУз, в 2017 году средний возраст возвратных мигрантов в Узбекистане составлял 33 года, около 81 % мигрантов были мужчины и лишь 19 % – женщины, более двух третей мигрантов состояли в браке, более трех четвертей мигрантов были узбеками по этническому происхождению и большинство — выходцами из сельских регионов, причем 91 % мигрантов имели как минимум среднее образование и менее 10 % — высшее образование. При этом 45 % всех мигрантов были заняты в сфере строительства, 12 % — промышленного производства, 10 % — сфере услуг, 7 % — сельском хозяйстве.

Вопросы реинтеграции возвратных мигрантов отражены в новом постановлении Президента РУз «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан» от 5 июля 2018 года.¹⁷ Документом поручено создать при Министерстве занятости и трудовых отношений РУз Фонд поддержки и защиты прав и интересов граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом со статусом юридического лица.

¹⁶ Исследование ВБ и GIZ, проведенное в Узбекистане в 2013 году [Режим доступа: <https://uz.sputniknews.ru/migration/20171218/7095406/Uzbekistan-migrants-OON-statistika.html>].

¹⁷ Постановление Президента РУз № ПП-3839 «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан» от 5 июля 2018 г. [Режим доступа: www.lex.uz].

Определены основные задачи Фонда:

- оказание правовой и социальной защиты, а также материальной помощи гражданам, подвергшимся насилию, принудительному труду и дискриминации, нарушению трудовых и иных прав, попавших в сложное финансовое положение и оставшихся без документов, устанавливающих личность, средств к существованию в период осуществления трудовой деятельности за рубежом;
- медицинское обслуживание граждан, которым в период нахождения в трудовой миграции потребовалась медицинская помощь по причине травмы, несчастного случая, в случае невозможности оплатить стоимость оказанных медицинских услуг за счет средств трудового мигранта с последующим возмещением оплаченных средств указанными гражданами;
- перевозка тел граждан, умерших в период нахождения в трудовой миграции за пределами республики, а также граждан, получивших увечье или тяжелые травмы во время трудовой деятельности за рубежом, приведшие к потере трудоспособности, в случае подтверждения соответствующими органами государства трудоустройства;
- проведение информационно-просветительских мероприятий по вопросам совершенствования системы организованного трудоустройства граждан за рубежом, направленных на предотвращение нелегальной трудовой миграции.

С 1 августа 2018 года в Узбекистане отменена выдача разрешения на осуществление трудовой деятельности за рубежом и введена добровольная регистрация граждан, выезжающих за рубеж на работу по частным трудовым контрактам.

Все обозначенные выше меры скажутся положительно на адаптации и реинтеграции возвратных мигрантов в Узбекистане. Очевидно, что система оказания помощи возвратным мигрантам в стране будет развиваться в будущем.

Таким образом, проблемы реинтеграции и адаптации возвратных мигрантов во всех странах ЦА имеют схожий генезис, но подходы к их решению достаточно дифференцированы в зависимости от степени разработанности национального законодательства и местной специфики. Для минимизации негативных эффектов, связанных с социо-культурными факторами, необходимы совместные усилия стран назначения и исхода, международных организаций, НПО и других субъектов реализации ПДВР, направленные на акцентирование прав человека мигрантов, положительного вклада мигрантов в сообщества отправляющих и принимающих стран, поощрение толерантности и недопущение дискриминации. Это, в свою очередь ведет к осознанию того, что возвратные мигранты имеют право на достойный труд, самореализацию на рынке труда, в обществе в качестве полноправных членов, вносящих вклад в устойчивое развитие.

Контрольные вопросы:

1. Объясните значение термина «реинтеграция мигрантов».
2. Проанализируйте социокультурные и религиозные аспекты реинтеграции мигрантов в ЦА, в том числе в разрезе отдельных стран региона.
3. Выделите и проанализируйте основные проблемы социокультурного характера, осложняющие интеграцию и реинтеграцию возвратных мигрантов в ЦА.
4. Охарактеризуйте проблемы, связанные с состоянием здоровья возвратных мигрантов в ЦА.
5. Проанализируйте сильные и слабые стороны вовлечения бизнес-структур в процесс реинтеграции мигрантов в принимающее сообщество ЦА.

Практикум:

1. Проранжируйте факторы, влияющие на состояние и готовность мигрантов к реинтеграции и адаптации в стране назначения (страна определяется на усмотрение лектора). Объясните свою точку зрения.

2. Симуляционная игра:
Реализация ПДВР в отношении мигрантки 28 лет с малолетним ребенком.

Страна исхода и назначения определяется лектором.

Цель игры: используя полученные в процессе обучения курса навыки и опыт слушателей в качестве государственных слушателей, имитировать процесс реализации Программы добровольного возвращения и реинтеграции.

Лектор, входя в роль мигрантки с малолетним ребенком, оказавшейся в сложной жизненной ситуации, подверженной насилию и уязвимой психологически, социально и финансово, обращается за помощью в МОМ. МОМ предлагает добровольное возвращение. Слушатели произвольно делятся на 4 группы (время подготовки — 10 минут):

- Государственные структуры
- НПО, МО
- Бизнес
- Диаспора

Каждая группа последовательно выступает (по 5-7 минут), предлагая «реализацию» части процесса ПДВР в соответствии со своей «ролью» — от начала процесса возвращения мигрантки до ее адаптации, реинтеграции, включая полное трудоустройство и социализацию ребенка.

После завершения слушатели совместно с лектором анализируют весь процесс (10 минут).

Обязательная литература:

1. Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков, Казахстан, 2017. 68 с.
2. МОМ, Кыргызстан 2015-2018. Расширенный миграционный профиль <https://iom.kg/wp-content/uploads/2011/07/Migration-Profile-2018-in-Russian.pdf>.
3. Мукомель В.И. Политика интеграции// Миграция населения: теория, политика: учебное пособие/ Под ред. О.Д. Воробьева и А.В. Топилина. Москва: Экономическое образование, 2012. С. 204-235.
4. Умаров Х., Ульмасов Р. Внешняя трудовая миграция в Таджикистане (причины, проблемы, последствия, регулирование). Душанбе: Ирфон, 2006. 104 с.
5. МОМ, Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. Краткий обзор. – 2016. 44 с. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications>].

Дополнительная литература:

1. Абашин С. Миграция из Центральной Азии: Практики, местные сообщества, транснационализм. Политика и право России. Том 51. № 3. Май-июнь 2013. С. 6-20.
2. Аджвад М.И., Хат С., Абдуллоев И. и др. Исследование ВБ и GIZ, проведенное в Узбекистане в 2013 году. Развитие профессиональных умений для расширения возможностей трудоустройства в Узбекистане. Документ Всемирного банка [Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/ru/873101468224387956/pdf/910100RUSSIAN00n0Main0Text0Jan02015.pdf>].
3. Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе: 2018. 69 с. [Режим доступа: <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018г-анализ-социально-экономических-проблем>].
4. Бритвина И.Б. Мигранты как объект социальной работы: учебное пособие. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2012. 248 с.
5. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 года; ред. от 15 марта 2018 года) [Режим доступа: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855].
6. Мониторинг доступа мигрантов к достойному и эффективному трудоустройству. Доклад. – Астана, 2018. [Режим доступа: <https://redcrescent.kz/wp-content/uploads/2018/10/Doklad-po-dostupu-migrantov-k-dostojnomu-effektivnomu-trudoustrojstvu-Krasnyj-Polumesyats-RK.pdf> или <https://kkassiyet.files.wordpress.com/2019/02/reportaccesstolabour2018redcrescent.pdf>].
7. Мукомель В.И. Адаптация, интеграция и реинтеграция мигрантов в России // Миграция в России: первое десятилетие XXI века. Хрестоматия в 3 т./ Под ред. И.С. Иванова. М.: Рос. совет по межд. делам, «Спецкнига», 2013. Т. I. Ч. 2. С. 692–702.

8. Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетр.; Гл. ред. И.С. Иванов; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: Спецкнига, 2013. 34 с.
9. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан. Душанбе, 2016. 163 с. [Режим доступа: www.rtsu.tj/upload/files/data3/Монография_ТРУДОВАЯ%20МИГРАЦИЯ.pdf].
10. Тиеме С. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции. Аналитическая записка. Центр социальных исследований АУЦА. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Susan_rus.pdf].
11. Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав. Сентябрь, 2016 [Режим доступа: www.fidh.org/IMG/pdf/note_kazakhstan_681r_6_sept_2016_ru_web.pdf].
12. Трудная дорога домой: возвращение памирских кыргызов. Информационное агентство «Мир-24». 8 апреля 2018года [Режим доступа: <https://mir24.tv/articles/16299948/trudnaya-doroga-domoi>].
13. Integration: The Role of Communities, Institutions, and the State// Migration Policy Institute. [Режим доступа: www.migrationpolicy.org/article/integration-role-communities-institutions-and-state].

Видеосюжеты:

1. Уедем на родину – чем недовольны памирские кыргызы? Sputnik Кыргызстан. 13 июля 2018года [Режим доступа: <https://ru.sputnik.kg/video/20180710/1040104513/kyrgyzstan-pamirskie-kyrgyzy-video-zhizn.html>].
2. Культурализация проблемы интеграции мигрантов – В. Малахов [Режим доступа: www.youtube.com/watch?v=P7dPH-Ut_Os].

3.5. Диаспоры как ресурс и потенциал возвратной миграции стран Центральной Азии

Содержание. Понятие и типы диаспор. Расселение и социально-демографическая структура диаспор из стран ЦА за рубежом: основные страны, численность, социально-демографическая структура. Формы взаимодействия диаспор с родиной. Экономические аспекты взаимодействия диаспор с родиной. Денежные переводы диаспор в страны ЦА. Социокультурное взаимодействие диаспоры с родиной. Миграционные установки на возвращение представителей диаспор на родину. Примерные оценки возможной численности и социально-демографических групп потенциальных возвратных мигрантов.

Слово «диаспора» в переводе с греческого означает «рассеяние», а сам термин — часть народа, живущую не на своей родине. Первоначально термин «диаспора» рассматривали как «расселение евреев со времени Вавилонского плена в VI в. до н. э. вне Палестинских территорий». В Британской энциклопедии понятие трактуется сквозь призму еврейской истории. В данном случае еврейская диаспора становится отправной точкой, по которой принято проверять все остальные народы рассеяния на предмет их соответствия термину «диаспора».¹

После освобождения евреев и других народов из вавилонского плена и их расселения по всей империи Кира был принят Манифест (который можно считать первой в мире Декларацией прав человека), действие которого охватывало всю Ахеменидскую империю. VI пункт данного документа от имени Великого Кира гласит: «Я объявляю, что все народы свободны, они свободны в выборе любой религии и обычая, к которым они склонны, они свободны в выборе любого места проживания, они свободны в выборе любого вида поклонения, которому они верны, они свободны в выборе любой профессии и работы, которую хотят, но только при условии, чтобы они не нарушали и не ущемляли права других людей».²

В настоящее время диаспорами называют любые этнические группы, проживающие за пределами страны происхождения. Это привело к новой интерпретации и более широкому толкованию термина, и в специальной литературе стали употреблять выражение «новая или современная диаспора». *Диаспора* — это устойчивая совокупность людей единого этнического происхождения, живущая в иноэтническом окружении за пределами своей исторической родины (или вне ареала расселения своего народа) и имеющая социальные институты для развития и функционирования данной общности.³

Следует особо отметить, что актуальность изучения и интерпретации вопросов диаспоры во взаимосвязи с проблемами возвратной миграции заключается в следующих концептуальных выводах:

¹ Кондратьева Т.С. Диаспоры в современном мире: эволюция явления и понятия// Перспективы. Центр исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. 2010. [Режим доступа: www.perspektivy.info/srez/etnos/diaspory_v_sovremennom_mire_evolicija_javlenija_i_ponatija_2010-02-27.htm].

² Саъдизода Дж., Файзизода, Н. Декларация Кира Великого и Великая хартия вольностей: сходства и различия// Правовая жизнь. 2015. №2 (10). С. 74-88.

³ Тощенко Ж.Т., Чаптыкова Т.И. Диаспора как объект социологического исследования// Социс. 1996. № 12. С. 37.

Во-первых, диаспора и процесс диаспоризации указывают на тот факт, что миграция имеет глубокие исторические корни и в течение столетий была закономерным явлением в человеческом обществе.

Во-вторых, диаспора как результат определенных миграционных процессов показала себя весьма с положительной стороны, и в силу того, что данный процесс может только усиливаться, обуславливает актуальность научного анализа и научной интерпретации для рационального управления данным общественным явлением во взаимосвязи с миграцией.

В-третьих, диаспора как результат определенных миграционных процессов способствует успешной реализации механизмов возвратной миграции, выступая мостом между мигрантами и их родиной, а также между страной — донором мигрантов и принимающей страной.

В-четвертых, процесс диаспоризации может развиваться в результате больших миграционных потоков, поэтому возникает необходимость разработки специального и совершенного механизма регулирования данных процессов и предотвращения их криминализации. Следовательно, вопросы возвратной миграции необходимо решать во взаимосвязи с деятельностью диаспор, так как они также могут способствовать добровольному возвращению мигрантов и обеспечить финансовую помощь в реализации данной концепции.

В-пятых, в последние десятилетия процесс диаспоризации приобретает своеобразную колоритность и наблюдается почти во всех странах современного мира, но при отсутствии механизма регулирования данный процесс может привести к определенным негативным исходам.

В этом плане мы сочли нужным привести некоторые сведения о формировании диаспор в истории человечества и развитии данного процесса в современном мире.

Для диаспоры особую значимость имеет ее социальная функция — деятельность по социальной защите членов диаспоры, охраны их прав, получении гарантий и обеспеченности людей согласно Декларации прав человека. В последнее время все большее значение приобретает политическая функция, которая проявляется в форме лоббирования интересов диаспоры, а также в разнообразных мерах, предпринимаемых диаспорой с целью получения ею дополнительных прав и гарантий.

Британский социолог Р. Коэн выделяет четыре типа диаспор: диаспоры-жертвы (еврейская, африканские, армянская, палестинская), трудовые диаспоры (индийская), торговые (китайская) и имперские (британская, французская, испанская, португальская).⁴

Исследователь Г. Шеффер выделяет следующие типы диаспор: диаспоры с глубокими историческими корнями (сюда относятся армянская, еврейская и китайская); «дремлющие» диаспоры (американцы в Европе и в Азии и скандинавы в США); «молодые» диаспоры (их образуют греки, поляки и турки); «зарождающиеся», то есть находящиеся лишь в начальной стадии своего становления (их только начинают формировать корейцы, филиппинцы, а также русские в бывших советских республиках); «бездомные», то есть не имеющие своего государства (в эту категорию попадают диаспоры курдов и цыган); «этнонациональные» — самый распространенный тип диаспор; диаспоры «рассеянные» и диаспоры, живущие компактно.⁵

⁴ Кондратьева Т.С. Диаспоры в современном мире: эволюция явления и понятия// Перспективы. Центр исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. 2010. [Режим доступа: www.perspektivy.info/srez/etnos/diaspory_v_sovremennom_mire_evolicija_javlenija_i_ponatija_2010-02-27.htm].

⁵ Шеффер Г. Диаспоры в мировой политике// Диаспоры. 2003. № 1. С. 165.

Экономическое и социокультурное взаимодействие диаспоры с родиной прежде всего состоит в том, что сегодня диаспоры играют немаловажную роль в реализации процедур и программ добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов, в том числе трудовых мигрантов и данный процесс включает: содействие и поддержку мигрантов в принимающей стране; создание среды адаптации мигрантов в принимающей стране; поддержание связей со страной происхождения; содействие в возвращении мигрантов в страну происхождения.

На международном уровне все более активизируются усилия по вопросам изучения вклада диаспор в развитие стран их происхождения и проживания. В 2013 году состоялся первый диалог MOM высокого уровня по диаспорам. 55 министров и должностных лиц на уровне министров из всех частей мира провели два дня вместе, чтобы обсудить вопросы, связанные с растущей глобализацией диаспор и их вкладом в развитие. Участники смогли обменяться мнениями о том, как усилить политическую и институциональную приверженность в качестве основы для разработки и реализации политики и программ взаимодействия с диаспорами, соответствующих условиям и потребностям их стран.

Привлечение сообществ диаспор к жизни стран их происхождения является важным аспектом работы MOM. Многие члены зарубежных диаспорских общин остаются связанными со страной происхождения. Они вносят вклад в свою новую страну, но могут быть и влиятельными участниками развития страны происхождения. Проекты MOM в области миграции и развития направлены на обмен знаниями и навыками для реконструкции и развития стран происхождения. MOM обладает более чем 30-летним опытом работы с программами, предусматривающими временные назначения сообществ диаспор за рубежом на основе обмена знаниями в странах происхождения. В частности, в Нидерландах MOM опирается на хорошие результаты, полученные с 2004 года в ходе реализации проектов в области миграции и развития, таких как проект в области здравоохранения в Гане (MIDA Ghana health), участие диаспоры в Кабо-Верде (Dias de Cabo Verde), «Миграция в целях развития на Западных Балканах» (MIDWEB) и Три этапа временного возвращения квалифицированных граждан (TRQN) с 2006 года.

Проект MOM и Института миграционной политики (MPI) «Дорожная карта для вовлечения диаспор в процесс развития» предлагает разработчикам политики и практикам практическое руководство по современному состоянию правительственной инициативы. В справочнике представлен тщательно отобранный перечень жизнеспособных политик и программных опций, основанных на реальных событиях со всего мира.⁶

Правительства многих стран все больше осознают ценность связей диаспор со странами происхождения и ищут способы сотрудничества с ними. Помимо денежных переводов, которые их представители отправляют на родину (более 400 млрд долларов США в 2010 году), диаспоры являются основными прямыми инвесторами в критически важные и развивающиеся отрасли, известными покровителями зарождающихся туристических инициатив и щедрыми благотворителями. Вопрос, стоящий перед политиками, заключается не столько в том, могут ли диаспоры принести пользу своим странам происхождения, но в том, как они это делают и какие виды государственной политики и программ могут способствовать развитию таких отношений.

⁶ Учет вопросов миграции в процессе планирования развития: руководство для директивных органов и практиков, MOM (Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy-makers and Practitioners. IOM. Global Migration Group.) 2010. 152 p. [Режим доступа: <https://publications.iom.int/es/books/mainstreaming-migration-development-planning-handbook-policy-makers-and-practitioners>].

Пример 3.5.1. Опыт Азербайджана в работе с азербайджанкой диаспорой

В Азербайджане создан Государственный комитет по работе с диаспорой. В числе прочих направлений деятельности комитета есть и привлечение проживающих за рубежом азербайджанцев, а также учрежденных ими диаспорских организаций, в том числе диаспор народов, дружественных Азербайджану, к защите и укреплению государственной независимости и суверенитета Азербайджанской Республики, к участию в экономическом, социальном и культурном развитии страны, в политической жизни общества и государства, а также к участию в развитии и построении взаимовыгодных отношений Азербайджанской Республики с другими странами. В числе обязанностей Государственного комитета: активное привлечение соотечественников, проживающих за рубежом, к процессу экономических преобразований в Азербайджанской Республике, создание благоприятных условий для их инвестирования в экономику Азербайджана и возможности свободно заниматься предпринимательской деятельностью на территории страны, оказание поддержки азербайджанцам, проживающим за рубежом, в налаживании взаимных связей, в становлении организаций, помощи созданным общественным, культурным и другим объединениям в установлении и развитии связей с Азербайджанской Республикой.⁷

Казахская диаспора. После получения государственной независимости Казахстан начал вести свою диаспоральную политику в зарубежных странах, в которых, по данным Всемирной ассоциации казахов (ВАК), проживают более 5 млн казахов. В настоящее время казахи живут в 44 государствах, основная часть — в Китае (1,5 млн), Узбекистане (1,5 млн) и Российской Федерации (800 тыс.). Также в других странах СНГ — 187 тыс., Монголии — 83 тыс., Афганистане — 30 тыс., Турции и Иране — по 10 тыс., Канаде — 7 тыс., Пакистане — 5 тыс., Германии и Франции — по 2 тыс., США и Саудовской Аравии — по 1 тыс., Австралии — 900, Австрии — 700, Аргентине — 500, Великобритании — 300, Швеции и Иордании — по 200, Израиле и Сирии — по 100, Швейцарии, Голландии, Норвегии, Марокко, Египте, Бельгии, Тайване — менее 100 человек.⁸

По данным Всероссийской переписи населения (2010 года) численность казахов в 21 субъекте РФ составляла 648 тыс. человек. Учитывая, что перепись имела недоучет населения, реальная численность казахов в Российской Федерации может составлять от 800 тыс. до 1,5 млн человек. Казахи являются четвертым по численности тюркским этносом Российской Федерации после татар, башкир и чувашей и десятым среди всех этносов страны. Местами компактного проживания казахской диаспоры являются приграничные с РК области: Астраханская — 149 тыс., Оренбургская — 120 тыс., Омская — 78 тыс., Саратовская — 76 тыс., Волгоградская — 76 тыс., Челябинская — 35 тыс., Тюменская — 19 тыс., Москва и Московская область — 13 тыс. человек.

Казахи, живущие за рубежом, являются одним из объектов национальной политики РК. Изучение исторических и современных проблем казахской диаспоры представляется важным с точки зрения национальных интересов Казахстана. Характерной чертой казахской диаспоры является успешное функционирование в странах с полиэтнической, мультикультурной и мультирелигиозной структурой, благодаря превосходной способности к адаптации, генетически заложенной кочевым образом жизни, который повлиял на социально-психологические, физиологические и мировоззренческие способности народа.

⁷ Положение о Государственном комитете Азербайджанской Республики по работе с диаспорой [Режим доступа: <http://diaspor.gov.az/ru/esaname>].

⁸ Казахская диаспора [Режим доступа: <https://e-history.kz/ru/scorm/course/434>].

Для современной казахской диаспоры характерны два процесса: сохранение этнической идентичности и репатриация в Казахстан. Сохранение этнической идентичности у представителей казахской диаспоры можно фиксировать по нескольким критериям: наличие брака и семьи, этнических обществ и национальных школ, сохранение и использование казахского языка. Одной из характерных особенностей казахской диаспоры является проживание в урбанизированной среде.

До 1991 года у казахов за рубежом отсутствовали организации, что было связано с их малочисленностью и включенностью казахов в турецкие объединения и прочие этнические организации. Ситуация изменилась после провозглашения независимости РК. Это послужило отправной точкой в создании казахских сообществ в разных странах мира, участником которых в настоящий момент регулярно встречаются, организуют совместные культурные и спортивные мероприятия. Стратегия развития казахской диаспоры строится на идее сохранения этнической идентичности. Казахская диаспора формируется из трех стран исхода: Казахстана, Турции и Китая, а затем далее распространяется по всему миру. Казахам, проживающим в разных странах мира, более присущ трилингвизм: казахский, язык страны исхода и язык страны пребывания.

В настоящее время казахская диаспора по сути является резервом демографических ресурсов для Казахстана, а также хранителем культурного наследия казахского народа. На протяжении многих десятилетий казахские семьи, проживающие за пределами Казахстана, сохраняли свои традиции, обычаи, язык. Речь идет о сохранении ментальности, потому что, даже находясь вдали от исторической родины, многие казахские диаспоры имеют много шансов просто раствориться в стране проживания. Выходом из сложившейся ситуации является либо обучение детей в школах на родном языке, либо возвращение в Казахстан. Языковая проблема представителей казахской национальности связана с алфавитом, а точнее с использованием трех разных алфавитов: кириллицей, латиницей и арабской вязью. Казахи, проживающие в Китае и Иране, пользуются арабской графикой, казахи Турции — латиницей, а казахи, проживающие в СНГ, — кириллицей. Этот феномен, существующий уже длительное время, затрудняет процесс сближения как между казахскими диаспорами, так и с родственниками в Казахстане.

Большинство казахов, проживающих за рубежом, до сегодняшнего дня сохранились в качестве составной части единой казахской нации. Они разговаривают на родном языке, соблюдают национальные традиции и обычаи, считают Казахстан исторической родиной. В некоторых странах в местах компактного проживания казахов они могут получать образование на родном языке, развивать национальную культуру и традиции. Как следствие, представители диаспоры смогли сформировать богатый пласт казахской культуры, литературы и искусства за рубежом.⁹

Министерство иностранных дел РК, с помощью дипломатических представительств за рубежом и ВАК, осуществляется культурное, гуманитарное и практическое содействие соотечественникам за рубежом. Активно развиваются культурные связи между приграничными регионами Казахстана и Российской Федерации. Регулярно проводятся большие и малые курултай российских казахов, организуемые как по линии ВАК, так и региональными национально-культурными автономиями. Подобные встречи служат своеобразными дискуссионными площадками

⁹ Возвращение соотечественников в 1960-е годы. Казахи в странах СНГ. № 454 [Режим доступа: <https://e-history.kz/ru/scorm/course/417>].

для обсуждения актуальных проблем соотечественников в Российской Федерации. В российских регионах и городах функционируют более 50 различных казахских национально-культурных и общественных объединений, первоочередными задачами которых являются сохранение и развитие родного языка, культуры и традиций.

Налажен диалог Посольства, Генеральных консульств и Консульств РК в РФ с общественными организациями соотечественников, проводятся совместные мероприятия в культурно-гуманитарной сфере. В целях совершенствования взаимодействия дипломатических представительств с соотечественниками организуются ежегодные встречи, а для оперативного решения вопросов и обсуждения совместных проектов проводятся совместные интернет-конференции периодичностью раз в месяц. Посольством РК в РФ был издан двухтомник «Казахи в России», который содержит дополненную информацию о выдающихся представителях казахского народа, жизнь которых связана с Российской Федерацией, ее историей и культурой.¹⁰

На территории Таджикистана численность казахской диаспоры в разное время достигала 70 тыс. человек. Накануне распада СССР казахи в Таджикистане были девятой национальностью по численности. Массовый исход был спровоцирован гражданской войной в 1990-е годы, политической и экономической нестабильностью страны. Казахстан, не имеющий общей границы с Таджикистаном, смог организованно переселить и обустроить на исторической родине 2752 казахские семьи в составе около 12 тыс. человек. Примерно 95 % репатриантов расселились на юге Казахстана. Сейчас в Таджикистане казахов осталось всего 936 человек, из них 350 человек живут в Согдийской области (37 %), Хатлонской области — 311 (34%), в девяти районах республиканского подчинения — 87 человек (9 %), в Душанбе — 185 человек (20 %), в ГБАО — всего три казаха. Казахи уважают культуру таджикского народа, изучают или знают таджикский язык, стремятся поддерживать связи с Казахстаном. По переписи 2002 года 22 % казахов в Таджикистане считают таджикский язык родным или свободно им владеют. О достаточном уровне социальной адаптации свидетельствуют ровные взаимоотношения казахов и со всеми национальными общинами.

Консолидирует диаспору казахский культурный центр «Байтерек», в котором объединены патриоты, энтузиасты, бывшие педагоги, спортсмены, тренеры, психологи, врачи, научные сотрудники, которые стремятся приобщиться к процессам, происходящим в Казахстане. Руководитель «Байтерек» З. Саминова является членом общественного совета при Президенте РТ. Активист «Байтерек», известный тренер М. Идирисов, был делегатом IV Всемирного курултая казахов в Астане в 2011 году. Была подготовлена и издана книга А. Нуралиева «Казахи Таджикистана», в которой изучена миграция казахов в Таджикистан, их занятость и экономическая деятельность, вклад в развитие республики.¹¹

К началу 2018 года в Кыргызстане проживали более 35 тыс. этнических казахов. 19 августа 2018 года в Бишкеке состоялся внеочередной съезд Ассоциации казахов Кыргызстана. На съезде председателем казахской диаспоры был избран депутат Жогорку Кенеша Г. Асылбаева. Ассоциация казахов Кыргызстана работает под эгидой Ассамблеи народов Кыргызстана. Первое общество казахской диаспоры в суверенном Кыргызстане было создано 22 мая 1992 года под названием культурный центр «Отан». В декабре 2010 года

¹⁰ Казахи в России: исторический очерк. Посольство РК в РФ [Режим доступа: https://kazembassy.ru/rus/diaspora/kazahi_v_rossii].

¹¹ В Душанбе вышла книга «Казахи Таджикистана» [Режим доступа: <http://theopenasia.net/articles/detail/v-dushanbe-vyshla-kniga-kazakhi-tadzhikistana>].

культурный центр «Отан» и казахское общественное объединение «Алаш» соединились в Ассоциацию казахов Кыргызстана.¹²

На IV Всемирном курултае казахов глава государства, Председатель президиума ВАК Н. Назарбаев поставил перед учеными задачу по проведению научных экспедиций для изучения истории казахской диаспоры в зарубежных странах. В 2013 году под эгидой Министерства культуры и информации ВАК совместно с рядом научных институтов Министерства образования и науки провела республиканскую научно-практическую конференцию «Созидательный потенциал казахской диаспоры: история и современность».

Вопросам диаспоры уделяется внимание в высших учебных заведениях Казахстана. К примеру, в Костанайском государственном университете имени А. Байтурсынова читается спецкурс «Диаспора».¹³ В Казахстане созданы условия для получения образования молодежи из диаспоры. В 2018 году из Узбекистана приехали обучаться в Казахстан 12 тыс. детей, из них около 5 тыс. этнических казахов¹⁴. В 2019 году в 20 Назарбаев Интеллектуальных школах с передовой системой обучения, соответствующей международным стандартам, будут учиться 4 тыс. казахских детей из других стран.

Постановлением Правительства РК утвержден План мероприятий по поддержке этнических казахов за рубежом на 2018-2022 годы, который предусматривает создание новых возможностей для казахских диаспор за рубежом по получению образования, изучению родного языка, активизации культурно-гуманитарных связей с исторической родиной.¹⁵ Согласно поручению Президента РК, данному на V курултае ВАК в 2017 году, был создан Фонд «Отандастар». Деятельность организации направлена на поддержку соотечественников, проживающих за рубежом, а также этнических казахов, прибывших в Казахстан. При этом главной задачей Фонда является оказание информативной, организационной и консультативной помощи при адаптации соотечественников, вернувшихся на историческую родину, а также поддержка их прав и законных интересов.

ВАК, образованная в Алма-Ате 29 сентября 1992 года, по решению I Всемирного курултая казахов создала цикл фильмов «Алыстағы ағайын». Государственная телерадиокорпорация «Қазақстан» также сняла цикл документальных фильмов (11 серий) о зарубежных казахах. Ежегодно под эгидой Министерства общественного развития Казахстана проводятся малые курултаи казахов за рубежом, цель которых — восстановление и подъем самобытной культуры, обычаев и традиций.

Фонд «Отандастар» совместно с ВАК запустили проект «Туған жерге тағзым» — серию историко-познавательных экскурсий по сакральным местам Казахстана для соотечественников, проживающих за рубежом. Для первой экскурсии проекта, которая прошла 20-21 ноября 2018 года, была выбрана духовная столица тюркского мира — Туркестан. Цель проекта — популяризация культурных и духовных ценностей казахского народа через знакомство

¹² Депутат Жогорку Кенеша возглавила казахскую диаспору в Кыргызстане [Режим доступа: <https://informburo.kz/novosti/deputat-zhogorku-kenesha-vozglavila-kazahskuyu-diasporu-v-kyrgyzstane.html>].

¹³ Казахи: от Пекина до Берлина [Режим доступа: <http://kstnews.kz/newspaper/612?node=43932>].

¹⁴ Меморандум о сотрудничестве заключили Фонд «Отандастар» и ЦМП [Режим доступа: <http://ru.qazaq-alemi.kz/2019/02/26/memorandum-o-sotrudnichestve-zaklyuchili-fond-otandastar-i-tsmpt/>].

¹⁵ Постановление Правительства РК от 18 мая 2018 года № 280 «Об утверждении Плана мероприятий по поддержке этнических казахов за рубежом на 2018-2022 годы» [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000280>].

соотечественников с такими достопримечательностями региона, как мавзолеи Ходжи Ахмеда Яссауи, Арыстан-Баб, исторический музей Туркестана и т.д.¹⁶

Многие представители казахской диаспоры хотят быть полезными своей исторической родине и желают внести свой вклад в ее развитие. Стремление соотечественников поддержало Министерство культуры и спорта РК. Представители казахских диаспор из 11 стран создали информационную группу. Инициатор создания своеобразного пула — международный общественный фонд «Жанашыр», задача которого продвижение приоритетов Казахстана и казахской культуры в странах проживания диаспоры.

Пример 3.5.2. Роль диаспоры в продвижении казахских продуктов в Финляндии

Усилия 20 казахских семей, проживающих в различных районах Финляндии, позволили за последние годы добиться интереса местных фермеров к казахской национальной кухне. Кумыс и мясные деликатесы, которые являются поистине жемчужинами казахской кухни, благодаря своим вкусовым качествам стали узнаваемыми и в этой стране. Казы-карта и жал-жая подаются теперь как холодную закуску к столу финские фермеры.

— В прошлый раз приезжала на родину не одна, — рассказала газете «Литер» Айкен Соломен из финского города Турку. — Со мной приехала небольшая группа фермеров. Им было интересно посмотреть на производство кумыса, пообщаться с казахстанскими фермерами, обменяться опытом, договориться о сотрудничестве. Общество «Жулдыз», объединяющее казахов в Финляндии, проводит многочисленные мероприятия, нацеленные на продвижение Казахстана. Популярный праздник не только среди наших соотечественников, но и финского населения — Наурыз. Традицию праздновать Наурыз в казахских национальных костюмах заложили казахстанские студенты, обучающиеся в высших учебных заведениях Финляндии.¹⁷

Кыргызская диаспора. В последние годы основными странами эмиграции из Кыргызстана являются Российская Федерация, Казахстан и Турция. Эти страны привлекают мигрантов не только географической, культурной близостью, но и наличием кыргызских диаспор, которые являются точками опоры.¹⁸ Согласно экспертным оценкам численность выходцев из Кыргызстана в Российской Федерации в 2017 году составляла свыше 1 млн человек, причем половина из них уже сменила гражданство КР на гражданство РФ. Новые землячества также образовались в Казахстане — 50 тыс., Турции и Республике Корея — по 15 тыс. человек, ряде европейских стран и в США. По данным переписи 2002 года, в Российской Федерации проживало 29 тыс. граждан Кыргызстана и 32 тыс. этнических киргизов. В 2010 году их численность возросла до 45 тыс. и 103 тыс. соответственно. Согласно данным МВД РФ в 2017 году в Российской Федерации было поставлено на учет с различными целями 880 тыс. граждан КР. В основном выходцы из Кыргызстана концентрируются в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Ленинградской области и некоторых регионах в восточной части страны.

¹⁶ Фонд «Отандастар» совместно с ВАК запускает масштабный проект «Туған жерге тағзым» [Режим доступа: <http://ru.qazaq-alemi.kz/2018/11/18/fond-otandastar-sovmestno-so-vak-zapuskayet-masshtabnyj-proekt-tu-an-zherge-ta-zym/>].

¹⁷ Встречи казахских диаспор, проживающих за рубежом, станут в Казахстане ежегодными [Режим доступа: https://old.liter.kz/ru/articles/show/12903-vstrechi_kazahskih_diaspor_prozhivayushih_za_rubezhom_stanut_v_kazahstane_ezhegodnymi].

¹⁸ МОМ, Кыргызстан – расширенный миграционный профиль. Бишкек. 2018. С. 15.

Учитывая, что многие трудящиеся-мигранты из Кыргызстана имеют преимущества на рынке труда, занимают более высокие социально-экономические ниши в российской экономике, они лучше интегрируются в российское общество. Трудовые мигранты из Кыргызстана активно получали российское гражданство, пользуясь преференциями, которые одно время существовали для них и в принципе ориентируясь на постоянное жительство в Российской Федерации. В 2001-2011 годах российское гражданство получили 374 тыс. граждан Кыргызстана. К сожалению, миграционная политика Российской Федерации в части предоставления гражданства выходцам из Кыргызстана не отличалась стабильностью и имела периоды ужесточения процедур и усложнения правил, в 2002 и 2010 годах. В 2014-2016 годы около 23 тыс. человек граждан КР стали гражданами РФ. По данным МВД РФ в 2017 году гражданами РФ стали 8,8 тыс. выходцев из Кыргызстана, еще 5 тыс. получили вид на жительство в Российской Федерации, а 7,6 тыс. человек — разрешение на временное проживание.

Социологические опросы показывают, что четверть кыргызских мигрантов за рубежом не желают возвращаться в КР. Наиболее значимыми причинами, которые могли бы мотивировать соотечественников вернуться в КР, являются улучшение инфраструктуры/условий проживания; снижение коррупции; лучшие возможности для начала бизнеса; лучшее образование для детей; возможность найти работу в профессиональной сфере; возможность найти более высокооплачиваемую работу в Кыргызстане. Большинство кыргызов приезжает в КР один раз в год. Наиболее частая причина приезда — проведать семью, друзей (79 %).

Около 88 % респондентов хотели бы принимать участие в инициативах развития в КР, что доказывает наличие значительного потенциала для работы в этом направлении. Соотечественники готовы внести личный вклад в развитие в виде обмена информацией (25 %), консультационных услуг (19 %), выездных лекций и мастер-классов (17 %), обучения (16 %), участия в объединениях (10 %), финансовых вложений (7 %). Они готовы поддерживать в Кыргызстане образование и науку (12 %), туризм и сферу услуг (11 %), молодежные инициативы (9 %), благотворительные проекты (8 %), предпринимательство и инвестиции (7 %), сельское хозяйство (7 %), здравоохранение (6 %) и др.

Следует отметить, что кыргызские соотечественники изъявляют желание вкладывать в развитие своего района и населенного пункты, однако треть респондентов готова внести вклад в развитие любого региона, независимо от места своего рождения. Мотивирующие факторы для соотечественников принять участие в инициативах развития на родине следующие: улучшение политической ситуации (23 %), своевременная информация о конкретных проектах, идеях, бизнес-планах местных предпринимателей (21 %), обязательства со стороны государства и правительства (16 %), наличие виртуальной коммуникационной площадки для сотрудничества с партнерами (12 %), наличие надежных каналов (узлов) для передачи финансовых средств для проектных инициатив (10 %).

Пока ни в одной из основных стран расселения мигрантов из Кыргызстана не сформировалось развитых и охватывающих всех мигрантов организаций (объединений, землячеств). Как правило, общественные организации создаются благодаря стараниям активистов и объединяют тех людей, которые эмигрировали за границу на постоянное место жительства и сменили гражданство, либо приобрели новое гражданство без отказа от гражданства КР. Обычно активные члены организаций актуализируют проблемные вопросы, возникающие в процессе миграции, в отдельных случаях защищают права и интересы трудящихся-мигрантов, а также членов их семей, консультируют их, выполняют роль инициаторов коллективной помощи,

особенно в тех местах, где соотечественники работают коллективно, в крупных организациях, на торговых рынках, либо через социальные сети.

Работа с кыргызскими землячествами и объединениями ведется государственными структурами и неправительственными организациями. Всемирный форум соотечественников «Мекендештер» проводится раз в два года и объединяет землячества и общины кыргызов за рубежом.¹⁹ Форум поддерживается Правительством КР и Международным общественным фондом «Инициативы Розы Отунбаевой». На государственном уровне действует Совет по связям с соотечественниками за рубежом при Президенте КР.

Наиболее известными и активными за рубежом являются следующие кыргызские диаспоральные объединения: Kyrgyz Club Germany, Kyrgyz Club New York, «Кыргызстан Достук жана Маданият Коому. Стамбул», Kyrgyz USA Community, «Ала-Тоо Москва». Также кыргызские диаспоральные организации созданы и работают в ОАЭ, Италии, Украине, Китае, Республике Корея, Польше, Австрии, Малайзии, Канаде, Швейцарии, Катаре, Великобритании, Бельгии. Большинство кыргызских диаспоральных объединений находится в Российской Федерации.²⁰

Такие объединения в качестве основной задачи преимущественно ставят сохранение кыргызской самобытности, кыргызского языка, культуры, традиций и обычаев, поэтому диаспоры объединяют в первую очередь этнических кыргызов. В меньшей степени в дела диаспоры вовлечены представители других национальностей. Например, русские, выехавшие из Кыргызстана и проживающие в Российской Федерации, стремятся быстрее получить российское гражданство и интегрироваться в российское общество, поэтому не участвуют в деятельности таких организаций. В условиях активной миграции роль общественных организаций остается значимой. В регионах, где нет государственных структур КР и в которых нет возможности постоянно и непосредственно контактировать с соотечественниками, общественные объединения мигрантов становятся центрами взаимопомощи, они формируют землячества, проводят совместные встречи, гуляния и празднования, спортивные соревнования.

Пример 3.5.4. Потенциал кыргызской диаспоры в Казахстане.

Те, кто преодолел трудности, имеют опыт, ценные знания, необходимые другим. Но, к сожалению, за этим опытом не обращаются ни сотрудники посольств и консульств, ни диаспоральные объединения. Контакты с госструктурами в Казахстане необходимо укреплять, а также включать в решение вопросов мигрантов, чтобы миграция стала успешной для кыргызстанцев.²¹

Кыргызстан ожидает, что диаспора поможет мобилизовать мигрантов на инвестирование средств в экономику страны, помочь в фасилитации торговых отношений, оказывать правовую и консультативную помощь, а также содействие в адаптации соотечественников за рубежом.²²

¹⁹ [Режим доступа: <https://roza.kg/initiative/sustainable-development/6>].

²⁰ Картирование диаспор кыргызстанцев и экспертного ростера соотечественников за рубежом. Аналитический отчет об исследовании. Бишкек. 2016.

²¹ Картирование диаспор кыргызстанцев и экспертного ростера соотечественников за рубежом. Аналитический отчет об исследовании. Бишкек. 2016. С. 52.

²² МОМ, Кыргызстан — расширенный миграционный профиль. Бишкек. 2018. С. 172.

Таджикская диаспора. История таджикской диаспоры уходит в глубь веков. Истоки можно найти в начале II тысячелетия нашей эры, когда согдийцы создали свои колонии в Индии и Китае. Во второй половине VII века последователи религии зороастрийцев, ираноязычных народов, спасаясь от преследований арабских захватчиков, нашли приют в этих же странах. Массовая эмиграция таджиков по самым различным причинам наблюдалась и в последующее периоды их истории. История таджикского народа тесно связана с историей диаспор, а также с расселением таджиков на территории Китая, Афганистана, Ирана, Узбекистана, Казахстана, Туркменистана. В основном таджикские диаспоры формировались по принципу *Irredenta Terra* (от итал. — «неосвобожденная земля», или национальные меньшинства, проживающие в своей исконной земле), то есть формирование диаспоры происходило по причине перемещения границ.

В настоящее время в мире проживает от 24 до 30 млн этнических таджиков, в том числе в Афганистане — от 9,8 до 11,5 млн, Таджикистане — 7 млн, Узбекистане — от 1,5 (по официальным данным) до 8 млн (неофициальные оценки), Пакистане — 1,2 млн, Иране — 388 тыс., РФ — от 300 до 980 тыс., Германии — 100 тыс., США — 76 тыс., КНР — 53 тыс., Кыргызстане — 52 тыс., Великобритании — 40 тыс., Казахстане — 32 тыс., Швеции — 26 тыс., Украине — 74 тыс., Туркменистане — 5,3 тыс., Бельгии — 5 тыс., Италии — 4,8 тыс., Финляндии — 3,5 тыс., Нидерландах — 3,4 тыс., Канаде — 2,4 тыс., Польше — 2 тыс. человек.

По данным официальной статистики Таджикистана, за пределами страны с целью временного трудоустройства находились 420 тыс. человек, в том числе в Российской Федерации — более 413 тыс., Казахстане — 4 тыс., в Кыргызстане, Беларуси и Узбекистане — по 2 тыс., в Украине — около 1 тыс. человек. Эти данные не совпадают с результатами статистических и социологических исследований. По данным С.В. Рязанцева, в трудовой миграции участвовали около 600 тыс. граждан Таджикистана, из которых 85 % выезжают на работу именно в Российскую Федерацию.²³ По данным Всемирного банка, за границей в 2010 г. находилось 791 тыс. граждан Таджикистана, или более 11% населения страны.²⁴ Несмотря на временную отдаленность этих оценок, они, скорее всего, сильно не изменились.

Таджикские трудовые мигранты работают практически во всех регионах Российской Федерации. Большинство из них трудоустроены в малом и среднем бизнесе. В Российской Федерации можно выделить две группы таджикских трудовых мигрантов. Первая — более многочисленная — это сезонные работники. Их поток возрастает весной и летом, когда они едут в Российскую Федерацию на работу в сельском хозяйстве и строительстве. Если речь идет о сезонной занятости, то это, как правило, зимний период, когда в таких секторах экономики Российской Федерации, как сельское хозяйство и строительство, наблюдается спад активности. Осенью они возвращаются домой. По примерным оценкам, в некоторых регионах Российской Федерации на долю таджиков приходится порядка 75-80 % сезонных мигрантов.²⁵

Вторая группа таджикских мигрантов — те, кто достаточно долго находится и работает в Российской Федерации, но при этом часто не имеет полностью легального статуса. Многие

²³ Рязанцев С.В., Хорие Н. Моделирование потоков трудовой миграции из стран Центральной Азии в Россию: Экономико-социологическое исследование. М.: Научный мир. 2011. С. 35.

²⁴ Миграция и денежные переводы, Всемирный банк (Migration and Remittances Factbook. Washington. World Bank.) 2011. P. 235.

²⁵ Рязанцев С.В., Красинец Е.С. Современные тенденции и экономические эффекты трудовой миграции из Центральной Азии в Россию. Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. 2016. № 5. С. 5-14.

мигранты работают как легально, так и без официального оформления патента или регистрации по месту пребывания, в строительстве, сфере обслуживания, жилищно-коммунальном хозяйстве. По данным опроса, проведенного среди трудовых мигрантов из Таджикистана, большая часть мигрантов (около 69 %) работали в Российской Федерации по устной договоренности. Только четверть трудовых мигрантов заключала письменный договор на работу. А также только 23 % респондентов имели разрешение на работу в Российской Федерации.²⁶

Среди трудовых мигрантов из Таджикистана в Российской Федерации преобладают мужчины. Хотя в последнее время наблюдается феминизация процесса: в миграционных потоках из Таджикистана в Российскую Федерацию увеличивается доля женщин, которые приезжают на заработки индивидуально, либо с мужем, отцом, братом и другими членами семьи. Все чаще среди мигрантов можно встретить семьи либо женщин, приезжающих с детьми. Российская Федерация, как принимающая страна, должна быть заинтересована в семейной миграции. Поскольку миграция с семьей, особенно с детьми, в большей степени заставляет мигрантов интегрироваться в принимающую среду; создает комфортную психологическую атмосферу; удерживает от потери культурных установок, противодействует маргинализации мигрантов. Однако женщины, особенно приезжающие с детьми, предъявляют ряд специфических требований к миграционным и социальным институтам принимающего общества (доступ к системе образования, здравоохранения, социальные гарантии), создают некий вызов принимающему социуму, его социальной ответственности.

Судя по результатам исследования Института социологии РАН (опросы проводились в Москве в 2004 году, а также в Москве, Самаре и Астрахани — в 2005 году), многие трудовые мигранты из Таджикистана испытывают большие трудности во время поездки и работы в Российской Федерации. В частности, около 53% респондентов отвечали, что самыми значимыми проблемами по дороге в РФ были проверки документов при пересечении границы, около 44 % респондентов подвергались поборам со стороны таможенников, пограничников и полиции.²⁷

Известно много случаев, когда семьи мигрантов из Таджикистана с детьми испытывали большие сложности из-за отсутствия российского гражданства членов своих семей. Например, если муж является гражданином Российской Федерации, то это автоматически не дает никакого правового статуса его жене и детям на территории РФ. В результате, чтобы легализовать свое положение, жена должна оформлять патент или каждые три месяца выезжать из Российской Федерации. Проблемным вопросом в крупных городах РФ остается доступ детей мигрантов с гражданством Таджикистана в школы и детские сады. Множество бюрократических препятствий сохраняется при подаче документов гражданами Таджикистана на разрешение на временное проживание и вид на жительство в Российской Федерации. Причем даже при наличии супруга — гражданина РФ. Хотя в условиях современной демографической ситуации в РФ супруги и дети российских граждан — выходцев из Таджикистана могли бы быть хорошим ресурсом пополнения численности населения некоторых российских регионов.

Российское миграционное законодательство практически не уделяет внимания членам семьи мигрантов, в том числе детям. Прежде всего это касается возможностей правового офор-

²⁶ Рязанцев С.В. Приоритеты миграционной политики России. Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. № 6. 2015. С. 34-39.

²⁷ Акрамов Ф.Ш. Демографическая ситуация и трудовая миграция из Таджикистана в Россию// Практика привлечения и использования иностранной рабочей силы в России: тенденции, механизмы, технологии: Материалы научно-практической конференции (16-17 октября 2006 г.)/ Отв. ред. С.В. Рязанцев. М. 2006. С. 5-10.

мления их пребывания не территории Российской Федерации, трудоустройства, доступа к услугам образования и здравоохранения. Зачастую эти вопросы рассматриваются только через призму социальных издержек для российского общества. Хотя в среднесрочной перспективе исключение детей мигрантов из системы образования, а самих мигрантов — из системы здравоохранения обойдется российскому обществу намного дороже.

В РФ зарегистрированы официальные сообщества таджиков: «Аджам», «Таджикские трудовые мигранты», Народная лига «Таджики», «Таджик диаспор», «Право и процветание», «Сомониён», «Сомон».

Экономические кризисы и ужесточение миграционной политики способствуют оттоку таджикских трудовых мигрантов на родину.

Туркменская диаспора. Сформировалась практически во всех странах постсоветского пространства, а также в Ираке (около 3 млн человек), Сирии (около 3 млн), Афганистане (около 2 млн), Иране (от 1,5 до 3 млн), а также в некоторых странах Европы (Германии, Швеции и др.). В целом в странах, не входивших в состав СССР, проживает примерно 10 млн этнических туркмен.

В Узбекистане по данным переписи 2000 года проживали около 152 тыс. туркмен. Туркмены в Узбекистане населяют в основном приграничные районы, которые относились к древнему Хорезму, и вдоль бассейна реки Амударьи.

Согласно Всероссийской переписи населения 2010 года в различных регионах Российской Федерации проживало более 36 тыс. этнических туркмен. Самые многочисленные туркменские диаспоры имеются в Ставропольском крае, Москве и Астраханской области. Существуют туркменские моноэтнические населенные пункты, в которых туркмены сохраняют культуру, язык, национальную самобытность, поддерживают связи с Туркменистаном (например, аул Эдельбай в Благодарненском районе Ставропольского края).

Согласно официальным данным в Таджикистане проживает около 20 тыс. туркмен. В остальных постсоветских странах численность этнических туркмен незначительна и зачастую рассматривается в категории прочих национальностей или вместе с прочими тюркскими этносами.

За рубежом созданы туркменские этнические объединения, которые объединяют разные социальные группы. Например, в крупных российских университетах есть туркменские землячества студентов. Основными направлениями деятельности туркменских диаспор является оказание помощи в адаптации и социализации на территории страны выходцам (мигрантам) из Туркменистана, их информационная поддержка в стране пребывания, поддержка туркменских студентов, обучающихся в учебных заведениях страны, развитие социокультурных и гуманитарных связей между соответствующей страной и Туркменистаном. Они являются своеобразным связующим звеном между мигрантами и дипломатическими представительствами/консульскими учреждениями Туркменистана за рубежом, которые содействуют в решении самых различных вопросов, связанных с защитой прав мигрантов — граждан Туркменистана.

В целях поддержания деятельности туркменских диаспор в зарубежных странах в Туркменистане действует Гуманитарная ассоциация туркмен мира (ГАТМ), которая была создана 24 октября 1991 года. Гуманитарная Ассоциация туркмен мира — это международная гуманитарная общественная организация, соблюдающая законы тех стран, в которых находятся ее представительства. В ГАТМ, помимо велятских (областных) филиалов в самом

Туркменистане, входят 27 действующих отделений по всему миру. Туркменские диаспоры имеются в Российской Федерации, Германии, Казахстане, Узбекистане, Ираке, Иране, Франции и даже в Норвегии. Правда, не во всех странах есть отделения ГАТМ. Всего насчитывается 14 стран, в которых они зарегистрированы, например, в Российской Федерации, Украине, Узбекистане, Афганистане, Пакистане, Казахстане, Таджикистане и др.

Туркменские отделения ГАТМ постоянно поддерживают гуманитарные, культурные и экономические контакты со своими зарубежными партнерами. Членами ГАТМ являются сотни индивидуальных членов, в том числе около 400 из иностранных государств, а также коллективные члены, которые представлены 340 предприятиями и организациями по всему миру.

ГАТМ ежегодно проводит встречи, которые служат своеобразными дискуссионными площадками для обсуждения актуальных проблем соотечественников за рубежом. В последние годы значительно разнообразилось содержание и направления работы ГАТМ с зарубежными соотечественниками. Активизировались контакты в сферах науки и образования, культуры и искусства, предпринимательства. Ассоциация играет особую роль в деле развития сотрудничества Туркменистана с другими государствами, в пропаганде политики Туркменистана, в том числе среди соотечественников и мигрантов. Через отделения ГАТМ и диаспоры мигранты могут получить всю необходимую информацию в сфере миграционных отношений, включая возвратную миграцию на родину.

ГАТМ регулярно проводит акции, направленные на популяризацию туркменской культуры, обычаев, языка в странах, где существуют отделения Ассоциации. Так, по ее инициативе был проведен творческий конкурс «Эпоха великого Возрождения и туркмены мира». Среди конкурсантов и членов жюри были представители туркменской нации из самых различных стран.

Отделения ГАТМ, находящиеся в Туркменистане, проводят встречи трудовых коллективов с зарубежными коллегами, выезжают для встреч за границу, например, в Ставропольский край Российской Федерации, Германию и др.

Другое основное направление деятельности ГАТМ — гуманитарное. В Туркменистане широко известно, что при аномально холодных зимах по инициативе ГАТМ в Таджикистан и Афганистан направлялась гуманитарная помощь в виде сотен тонн дизельного топлива, муки и одежды. Кроме того, Афганистану было списано более 4 млн долларов долга. В эту страну также экспортируется электроэнергия по льготным тарифам и строится железная дорога.

Президент Туркменистана Г. Бердымухамедов, будучи президентом Гуманитарной ассоциации туркмен мира, большое внимание уделяет работе по сплочению соотечественников за рубежом. По инициативе Президента туркменским диаспорам оказывается помощь в сохранении языка и самобытных традиций, в строительстве объектов социально-культурного назначения. Так, в 2018 году в селе Фунтово Приволжского района Астраханской области Российской Федерации, где проживает самая многочисленная в этом регионе диаспора туркмен, открылась средняя общеобразовательная школа имени Махтумкули Фраги, возведенная туркменскими строителями по инициативе Президента Туркменистана.

О серьезности сотрудничества Ассоциации с зарубежными филиалами свидетельствует наличие музея ГАТМ в штаб-квартире во дворце Мекан Ашхабада, где можно познакомиться с литературой по истории, культуре, этнографии Туркменистана на шести языках: туркменском, русском, арабском, английском, французском, турецком. Фонды музея постоянно пополняются уникальными экспонатами.

Узбекская диаспора. В настоящее время за пределами Узбекистана в разных странах мира проживает несколько миллионов этнических узбеков. Наиболее многочисленные узбекские диаспоры в Афганистане (от 1,7 до 2,7 млн человек), Кыргызстане и Таджикистане (по 900 тыс.), Казахстане (550 тыс.), Туркменистане (500 тыс.), Российской Федерации (300 тыс.), Турции (70 тыс.), США (70 тыс.), Пакистане (70 тыс. человек). В настоящее время на постоянном консульском учете в посольствах и консульствах за рубежом состоят порядка 126 тыс. граждан Узбекистана, из них в Казахстане — 49 тыс., Российской Федерации — 47,5 тыс., Украине — 8 тыс., США — 6,5 тыс., Германии — 5,5 тыс., Израиле и Туркменистане — по 1,3 тыс., Таджикистане — 780, Республике Корея — 660, Кыргызстане — 470, Турции — 400, ОАЭ — 240 человек.

В составе узбекской диаспоры можно выделить:

- во-первых, *граждан Узбекистана, выехавших за границу на постоянное жительство или временно там пребывающих с целью трудовой деятельности;*
- во-вторых, *проживающих за рубежом бывших граждан РУз, которые уже получили иностранное гражданство, а также родившихся и проживавших на территории республики лиц узбекской национальности и их потомков по восходящей линии, которые в разные годы выехали на жительство за границу.* При этом они считают Узбекистан своей родиной, ощущают наличие с ней общих духовно-культурных связей, стремятся к сохранению знания родного языка, традиций и обычаев в повседневной жизни, поддержанию связей с родственниками или знакомыми на родине.

Учитывая, что не все выехавшие на постоянное место жительства за границу граждане Узбекистана становятся на постоянный консульский учет в диппредставительствах и консульствах РУз в стране проживания, данные показатели могут отличаться от действительного количества постоянно проживающих за рубежом узбекских граждан. Постановка на постоянный консульский учет, при котором в паспорте делается соответствующая отметка, процедура добровольная, однако по Закону РУз «О гражданстве Республики Узбекистан» (ст. 21, п. 2) гражданин Узбекистана, не ставший на консульский учет в течение трех лет (до 2017 года — пять лет), может утратить гражданство.²⁸ В связи с этим проживающие за границей граждане Узбекистана, желающие сохранить гражданство, заинтересованы в постановке на постоянный консульский учет в посольстве или консульстве Узбекистана в стране проживания или при его отсутствии в близлежащей стране, в которой имеется диппредставительство.

Количество граждан Узбекистана, которые, сохраняя постоянную прописку по месту жительства, находятся за границей только с целью работы, значительно больше тех, кто там постоянно проживает. Например, в РФ временно находятся и работают более 1 млн граждан РУз, а на постоянном консульском учете — порядка 47,5 тыс. человек; в Казахстане работают более 500 тыс., на консульском учете состоят около 49 тыс. человек; в Республике Корея — работают более 20 тыс., на консульском учете — около 660 человек; в Турции — на консульском учете порядка 400 человек, а временно пребывает и работает значительно больше.

Временно находящиеся за границей с целью работы или учебы граждане Узбекистана могут обращаться в посольства или консульства для постановки на временный консульский учет,

²⁸ Закон РУз «О гражданстве Республики Узбекистан» от 2 июля 1992 года. Ведомости Верховного Совета РУз. 1992. № 9. Ст. 338; Собрание законодательства РУз. 2004. № 51. Ст. 514.; 2015. № 32. Ст. 425; 2016. № 39. Ст. 457.

однако это мало кто делает, в основном по причине необязательности или отсутствия необходимости. Из числа временно пребывающих и работающих за рубежом — около 2 млн граждан РУз, на временном консульском учете в диппредставительствах Узбекистана состоят только около 7,5 тыс. человек.

В мае 2017 года Указом Президента РУз при Кабинете Министров был создан Комитет по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами на базе Республиканского интернационального культурного центра и обществ дружбы.²⁹ В задачи Комитета входит координация работы по налаживанию дружественных международных связей, развитию продуктивного сотрудничества, укреплению дружбы с гражданским сообществом зарубежных стран, в том числе с нашими соотечественниками, проживающими за рубежом. Министерству иностранных дел РУз поручено обеспечить практическое содействие Комитету в формировании и ведении базы данных о смежных организациях, узбекских культурных центрах и обществах, действующих в зарубежных странах, а также в налаживании и развитии взаимного сотрудничества с соответствующими организациями, действующими за рубежом.

В конце декабря 2017 года Постановлением Правительства РУз было утверждено Положение об Общественном совете Комитета, в состав которого будут входить представители Академии госуправления при Президенте, Министерств культуры, иностранных дел, Национального центра по правам человека, Комитета женщин, фондов «Махалля», «Нуроний», союзов молодежи, писателей, Федерации профсоюзов, Академии наук.³⁰ Общественный совет будет оказывать помощь в совершенствовании деятельности Комитета, разработке нормативно-правовых актов по его деятельности.

Налаживание взаимодействия с соотечественниками за рубежом в основном происходит путем установления связей с обществами узбекских диаспор в рамках международного сотрудничества по линии культуры, а также при обращении соотечественников по различным вопросам в диппредставительства.

В настоящее время установлены контакты с 30 организациями узбекской диаспоры в 19 странах: среди них Узбекский культурный центр в Казахстане; Узбекское общество «Ош» в Кыргызстане; Узбекский центр духовности и просветительства в Таджикистане; Узбекский центр соотечественников «Умид» в Российской Федерации; Центр культурной и социальной помощи туркестанцам в Турции; Культурное общество туркестанских соотечественников в Германии; Узбекский культурный центр в Израиле; Туркестано-американская ассоциация, Конгресс бухарских евреев США и Канады, Культурный союз канадских узбеков в США и Канаде; Центр исследования узбекского языка и культуры в Китае и др.

Главными ведомствами в Узбекистане, ответственными за налаживание связей с соотечественниками за рубежом, являются Комитет по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами, который может проводить работу посредством установления контактов с родственными структурами за рубежом, а также Министерство

²⁹ Указ Президента РУз № УП -5046 «О мерах по дальнейшему совершенствованию межнациональных отношений и дружественных связей с зарубежными странами» от 19 мая 2017 года. Народное слово. 23 мая 2017 года. № 101 (6765).

³⁰ Постановление Кабинета Министров РУз № 1018 «Об организации деятельности Общественного совета при Комитете по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при Кабинете Министров Республики Узбекистан» от 25 декабря 2017 года. СПП. № 12. Ст. 301.

иностранных дел — через свои диппредставительства и консульские учреждения, которые имеют непосредственный выход на соотечественников и созданные ими сообщества.

Представители узбекской диаспоры за рубежом, в рамках законов страны проживания, могут создавать свои общества, например, в форме ННО, для организации совместного проведения различных мероприятий, в том числе связанных с национальными праздниками (Навруз, Жаит и др.), сохранения традиций и обычаев, обучения детей узбекскому языку, а также получать поддержку своей деятельности со стороны местных органов власти. При этом таких обществ в одной стране может быть несколько, которые организуются часто независимо друг от друга в местах компактного проживания лиц узбекской национальности.

Предложенная Президентом РУз Концепция государственной политики по сотрудничеству с соотечественниками, проживающими и работающими за рубежом, призвана вывести такую работу на качественно новый уровень. С учетом накопленного зарубежного опыта в ней предусматриваются организационные и правовые меры, направленные на защиту прав и интересов соотечественников из числа граждан РУ, проживающих и работающих за рубежом, оказание им необходимых консульских услуг, содействие, при необходимости, их возвращению на родину, а также меры по налаживанию взаимодействия уполномоченных государственных структур Узбекистана с соотечественниками, имеющими иностранное гражданство, в рамках международного сотрудничества по линии культуры и туризма. В рамках Концепции также будут приняты программы и законы, регулирующие деятельность государственных министерств и ведомств, общественных организаций, в вопросах, связанных с сотрудничеством с соотечественниками за рубежом.

Одним из важных направлений работы с соотечественниками является доведение до них информации о проводимых в Узбекистане экономических реформах, позитивных изменениях во всех сферах жизни людей, открывающихся новых возможностях.

25 октября 2018 года было принято Постановление Президента РУз № ПП-3982 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом», в котором было отмечено, что за прошедший период времени проделана значительная работа по развитию постоянного диалога и сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом, поощрению их участия в проводимых в стране реформах, а также содействию полноценной и всесторонней реализации их прав и интересов.³¹

В настоящее время многие соотечественники вносят достойный и ощутимый вклад в развитие экономики, социальной сферы, науки, культуры, спорта и других направлений, повышение авторитета своей исторической Родины — Узбекистана, а также укрепление ее отношений с внешним миром. Вместе с тем, несмотря на безусловную значимость и растущую актуальность развития связей с соотечественниками, сохраняется ряд проблем, препятствующих плодотворному сотрудничеству и полноценному вовлечению их потенциала в качественное улучшение проводимых реформ:

- низкий уровень продуктивности и наличие фрагментарности в организации контактов государственных органов и организаций с соотечественниками;

³¹ Постановление Президента РУз № ПП-3982 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом» от 25 октября 2018 года.

- неэффективное использование потенциала соотечественников в реализации приоритетных экономических, социальных, инвестиционных, научно-образовательных, культурных и других проектов и программ;
- отсутствие комплексной и долгосрочной стратегии оказания поддержки деятельности организаций соотечественников, направленной на сохранение и популяризации узбекского языка, культуры и традиций;
- недостаточное внимание к работе с молодежью Узбекистана, обучающейся за рубежом, не налаженность системы их трудоустройства после возвращения в страну.

Исходя из целей Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Узбекистана в 2017-2021 годах, для создания действенной системы сотрудничества с соотечественниками, рассчитанной на долгосрочный период, а также для ее эффективной реализации были определены основные цели государственной политики РУ в сфере сотрудничества с соотечественниками:

- на основе законодательства страны проживания и международных договоров, заключенных РУз, предусматривается оказание содействия в реализации прав и свобод соотечественников за рубежом в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- оказание поддержки деятельности соотечественников, направленной на широкое распространение культурного, научного и духовного наследия Узбекистана, его изучение и популяризацию в мире, сохранение и развитие узбекского языка, культуры и традиций в странах проживания соотечественников, расширение возможностей для получения образования в Узбекистане;
- развитие и укрепление связей с соотечественниками и созданными ими организациями, желающими внести свой вклад в социально-экономическое развитие РУз и содействовать наращиванию ее взаимовыгодных и дружеских отношений с иностранными государствами;
- создание благоприятных правовых, социальных и экономических условий для осуществления соотечественниками профессиональной, в том числе предпринимательской, инвестиционной, научной, образовательной и культурной деятельности на территории Узбекистана;
- привлечение потенциала соотечественников для поддержки проводимых в Узбекистане масштабных социально-экономических и общественно-политических реформ, содействия дальнейшему укреплению международного имиджа РУз.

С принятием данного Постановления была утверждена Концепция государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом. Согласно данной Концепции были определены принципы, цели, основные направления и механизмы проведения политики страны в данной сфере. Было дано само определение соотечественников, проживающих за рубежом:

- граждане РУз, постоянно проживающие за пределами территории Узбекистана, либо временно пребывающие за рубежом в связи с учебной, трудовой деятельностью, семейными и другими обстоятельствами;

- выходцы из Узбекистана, выехавшие за рубеж и ставшие гражданами иностранного государства, а также их потомки, сохранившие чувство духовной и культурной причастности к Родине и стремящиеся к развитию дружественных культурно-гуманитарных, социально-экономических и других связей с РУз;
- иностранные граждане или лица без гражданства, проживающие за рубежом, идентифицирующие себя как узбеки или каракалпаки по этнической и языковой принадлежности, а также с культурно-исторической точки зрения и желающие поддерживать всестороннюю связь с Узбекистаном.

Дано определение организации соотечественников — это создаваемые ими по собственной инициативе общественные культурные и национальные центры, ассоциации, студенческие общества, школы, фонды и предпринимательские структуры, выражающие интересы соотечественников и действующие на основе общепризнанных принципов и норм международного права, законодательства страны проживания и РУз, а также своих уставов (положений).

Согласно Концепции определены принципы сотрудничества РУз с соотечественниками:

- поддержание и развитие сотрудничества с соотечественниками, стремящимися к сохранению духовной, культурной и правовой связи с Узбекистаном, а также к участию в экономической и общественной жизни страны, является одним из приоритетов государственной политики РУз;
- все формы и направления сотрудничества РУз с соотечественниками за рубежом основываются на принципах открытости, партнерства, добровольности, законности, уважения законодательства страны их проживания, государственного суверенитета и независимости, равноправия и невмешательства во внутренние дела друг друга, соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РУз;
- государственная политика в данной сфере направляется на укрепление всестороннего дружественного сотрудничества со всеми заинтересованными в этом соотечественниками, а также на оказание поддержки реализации их прав и свобод, в частности, в области культуры, языка, образования, информации, развития экономических и гуманитарных связей с РУз, независимо от их этнической, национальной, религиозной и социальной принадлежности;
- постоянное внимание будет уделяться взаимодействию с организациями соотечественников в целях укрепления дружеских связей между странами, поддержки соотечественников в реализации их социально-культурных потребностей, содействия поддержанию благоприятных условий для сохранения и развития их культурной идентичности в стране проживания.

Исходя из вышеназванных принципов были определены и главные цели сотрудничества РУз с соотечественниками:

- оказание содействия в реализации прав и свобод соотечественников за рубежом в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, законодательства страны проживания и на основе международных договоров РУз;
- поддержка деятельности соотечественников, направленной на широкое распространение культурного, научного и духовного наследия Узбекистана, его изучение и популяризацию в мире, сохранение и развитие узбекского языка, культуры и традиций в странах проживания соотечественников, расширение их возможностей получения образования в Узбекистане;

- развитие и укрепление связей с соотечественниками и созданными ими организациями, желающими внести свой вклад в социально-экономическое развитие РУз и содействовать наращиванию ее взаимовыгодных и дружеских отношений с иностранными государствами;
- создание благоприятных правовых, социальных и экономических условий для осуществления соотечественниками профессиональной, в том числе предпринимательской, инвестиционной, научной, образовательной и культурной деятельности на территории Узбекистана;
- привлечение потенциала соотечественников для поддержки проводимых в Узбекистане масштабных социально-экономических и общественно-политических реформ, содействия дальнейшему укреплению международного имиджа РУз.

При этом Узбекистан будет оказывать всяческое содействие в осуществлении деятельности соотечественников, стремящихся внести свой вклад в развитие Узбекистана, способствовать сохранению и популяризации его культурного, научного, духовного наследия и современных достижений в странах проживания. Особое внимание будет уделяться взаимодействию с соотечественниками, обладающими высокой квалификацией и достижениями в областях экономики, науки и технологий, медицины, образования, культуры и спорта, признанными талантами и заслугами в других сферах.

Исходя из положений Концепции государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом, утвержденной Постановлением Президента РУз № ПП-3982 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом» от 25 октября 2018 года, главными целями сотрудничества РУз с соотечественниками в этой сфере были определены поддержание и развитие сотрудничества с соотечественниками, стремящимися к участию в экономической и общественной жизни страны.

Узбекистан заинтересован в привлечении финансово-экономического и интеллектуально-технологического потенциала представителей деловых кругов, работников иностранных компаний, инвесторов, сотрудников международных финансовых структур и других специалистов из числа соотечественников для:

- поддержки социально-экономического развития РУз и расширения ее внешнеэкономических связей;
- активного привлечения прямых иностранных инвестиций, передовых технологий в приоритетные отрасли экономики, создания совместных предприятий, налаживания производства экспортно-ориентированной продукции в Узбекистане;
- содействия в увеличении объемов экспорта отечественной продукции и расширения его географии;
- привлечения иностранных туристов, развития туристского потенциала страны, туристской инфраструктуры и новых видов туризма в Узбекистане;
- внедрения современных принципов и механизмов регулирования банковско-финансовой деятельности;

- изучения и внедрения передового зарубежного опыта в вопросах повышения инвестиционной привлекательности, развития предпринимательства и деятельности иностранных инвесторов в Узбекистане;
- привлечения зарубежных профессиональных кадров, консультантов и экспертов для содействия в обеспечении ускоренного инновационного развития всех отраслей экономики на основе передового зарубежного опыта, внедрения современных достижений мировой науки, инновационных идей, разработок и технологий, а также подготовки высококвалифицированных специалистов по востребованным экономическим, научным, техническим и иным специальностям в Узбекистане.

Насколько эффективно могут взаимодействовать диаспоры с родиной с точки зрения экономических аспектов, свидетельствуют практические шаги в этой сфере, например, представителей Государственного комитета РУз по инвестициям. 2 мая 2018 года состоялась неофициальная встреча с представителями бизнес-кругов, представляющими узбекскую диаспору в РФ. В составе делегации прибыло 8 человек, успешно ведущих свою деятельность в 7 российских регионах: Свердловский край, Приморский край, Краснодарская и Астраханская области, Республика Чувашия и Татарстан, Удмуртская Республика. В ходе беседы были затронуты вопросы возможного сотрудничества посредством привлечения прямых инвестиций от инвесторов РФ в реализацию совместных проектов на территории РУз.

Был проявлен интерес к проектам в медицинской сфере. Обсуждена тема строительства онкоцентров в регионах страны и открытия франшизы в городе Хорезме одной из широко представленной в РФ сети клиник, оказывающих отоларингологические услуги. Также перспективным было названо сотрудничество в нефтегазовом и промышленном секторах. Был затронут вопрос производства и поставок щитовых затворов и производства вакуумных установок, применяющихся в различных технологических процессах в промышленности. В завершение встречи представители узбекской диаспоры в РФ выразили намерение содействовать в организации бизнес-форума с представителями узбекской бизнес-диаспоры РФ уже из всех регионов и при участии Государственного комитета РУз по инвестициям, Торгово-промышленной палаты и Министерства внешней торговли.

Исходя из положений Концепции государственной политики РУ в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом, утвержденной Постановлением Президента РУ № ПП-3982 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом» от 25 октября 2018 года, главными целями сотрудничества РУз с соотечественниками в этой сфере были определены поддержка деятельности соотечественников, направленной на широкое распространение культурного, научного и духовного наследия Узбекистана, его изучение и популяризацию в мире, сохранение и развитие узбекского языка, культуры и традиций в странах проживания соотечественников, расширение их возможностей получения образования в Узбекистане.

РУз намерена активно сотрудничать с соотечественниками и их организациями в сферах культуры, науки, образования и информации, организовывать с ними совместные мероприятия, направленные на укрепление дружеских связей между Узбекистаном и другими странами, посредством:

- привлечения их потенциала к реализации совместных научных, образовательных, медицинских, культурных, просветительских, спортивных и других проектов, а также к подготовке молодых кадров и специалистов из числа граждан РУз;

- расширения доступа соотечественников к образованию и повышению квалификации, а также к участию в научной, культурной и общественной жизни своей исторической Родины;
- всестороннего содействия соотечественникам и их организациям в изучении, сохранении и передаче молодым поколениям узбекского языка, культуры и традиций в стране их постоянного проживания;
- расширения информационных обменов и сотрудничества в сфере средств массовой информации в целях более полного освещения жизни и деятельности соотечественников за рубежом, а также предоставления им востребованной информации об Узбекистане;
- налаживания и поддержания постоянной связи с молодыми соотечественниками из числа граждан РУз, обучающихся за рубежом, оказания им необходимой поддержки и содействия в трудоустройстве в Узбекистане.

Также положениями Постановления Президента РУз № ПП-3982 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом» от 25 октября 2018 года утверждены меры государственной поддержки соотечественников в следующем порядке:

- упрощенное оформление въездных виз, в том числе многократных и долгосрочных, вида на жительство, а также разрешения на осуществление трудовой деятельности;
- трудоустройство высококвалифицированных кадров по востребованным специальностям в Узбекистане;
- оказание помощи в решении социальных и бытовых вопросов;
- предоставление пустующих объектов государственной собственности и земельных участков для реализации соотечественниками предпринимательских, научно-исследовательских, образовательных, инновационных и иных проектов и программ;
- полное (частичное) финансирование учебы, работы и других социальных вопросов соотечественников;
- привлечение соотечественников из числа высококвалифицированных специалистов для работы на руководящих должностях в органах государственного и хозяйственного управления, органах исполнительной власти на местах, других государственных организациях РУз, а также в качестве консультантов (советников) их руководителей;
- предоставление гражданства Узбекистана по упрощенной процедуре;
- выделение соотечественникам — иностранным гражданам грантов для обучения в высших образовательных учреждениях Узбекистана по направлениям узбекского языка и литературы, истории, кино, культуры, театрального искусства, телевидения и радио;
- упрощенный порядок аккредитации в Узбекистане соотечественников — представителей СМИ;
- награждение соотечественников, внесших значительный вклад в развитие Узбекистана, государственными наградами и присвоение им почетных званий.

Контрольные вопросы:

1. Что такое диаспора? Какие подходы к определению существуют?
2. Какова роль диаспор в развитии стран происхождения и проживания?
3. Какие государственные структуры осуществляют взаимодействие с диаспорами в странах ЦА?
4. В чем сходства и различия между казахской, кыргызской, таджикской, туркменской и узбекской диаспорами?
5. Как отличается политика стран ЦА в отношении своих диаспор?

Практикум:

1. Проанализируйте предлагаемую Правительством КР систему «Мекен карт» с точки зрения взаимодействия с диаспорой. Проведите аналогии с зарубежными странами. Спрогнозируйте, как данная инициатива повлияет на социально-экономическое развитие Кыргызстана.
2. Сравните особенности казахской, кыргызской, таджикской, туркменской и узбекской диаспор.

Примерный план сравнения:

- а) численность;
- б) география расселения;
- в) вклад диаспоры в развитие родины;
- г) особенности взаимодействия с родиной;
- д) государственная политика родины в отношении диаспоры.

Сделайте презентацию.

3. Обоснуйте необходимость (отсутствие необходимости) создания министерства по делам диаспоры в вашей стране.

Основная литература:

1. Кондратьева Т.С. Диаспоры в современном мире: эволюция явления и понятия// Перспективы. Центр исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. 2010. [Режим доступа: www.perspektivy.info/srez/etnos/diaspory_v_sovremennom_mire_evolyucija_javlenija_i_ponatija_2010-02-27.htm].
2. Рязанцев С.В, Хорие Н. Моделирование потоков трудовой миграции из стран Центральной Азии в Россию: Экономико-социологическое исследование. М.: Научный мир. 2011. 250 с.
3. Тощенко Ж.Т., Чаптыкова Т.И. Диаспора как объект социологического исследования// Социс. 1996. № 12. С. 33-42.
4. Шеффер Г. Диаспоры в мировой политике// Диаспоры. 2003. № 1. С. 162-184.

5. Diasporas: New Partners in Global Development Policy. Ed. by K. Newland. Migration Policy Institute. USAID. 2010. 288 p. [Режим доступа: www.migrationpolicy.org/research/diasporas-new-partners-global-development-policy].

Дополнительная литература:

1. Акрамов Ф.Ш. Демографическая ситуация и трудовая миграция из Таджикистана в Россию// Практика привлечения и использования иностранной рабочей силы в России: тенденции, механизмы, технологии: Материалы научно-практической конференции (16-17 октября 2006 г.)/ Отв. ред. С.В. Рязанцев. М., 2006. С. 5-10.
2. Балтабаева К.Н., Мамашев Т.А., Ермакбай Ж.А. и др. Казахская диаспора и репатриация (1991-2012). Алматы: Елтаным. 2015. 187 с.
3. Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков 2017. Астана: МОМ-Казахстан. 2017. 68 с.
4. Картирование диаспор кыргызстанцев и экспертного роста соотечественников за рубежом. Аналитический отчет об исследовании. Бишкек. 2016.
5. Мендикулова Г.М. Казахская диаспора и ирредента: история и современность. Казахская диаспора и ирредента: определение, типология и характеристика// Казахская диаспора: настоящее и будущее. Астана: Елорда. 2005. С. 38-47.
6. Рязанцев С.В., Красинец Е.С. Современные тенденции и экономические эффекты трудовой миграции из Центральной Азии в Россию. Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право. 2016. № 5. С. 5-14.
7. Саъдизода Дж., Файзизода Н. Декларация Кира Великого и Великая хартия вольностей: сходства и различия// Правовая жизнь. 2015. № 2 (10). С. 74-88.
8. Учет вопросов миграции в процессе планирования развития: руководство для директивных органов и практиков, МОМ (Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy-makers and Practitioners. IOM. Global Migration Group). 2010. 152 p. [Режим доступа: <https://publications.iom.int/es/books/mainstreaming-migration-development-planning-handbook-policy-makers-and-practitioners>].

Видеосюжеты:

Приветственное послание Генерального директора МОМ (Welcome Message of Director General IOM. Diaspora Ministerial Conference (18-19 June 2013)) [Режим доступа: <https://diaspora.iom.int>].

РАЗДЕЛ IV.

**ВОЗВРАТНАЯ МИГРАЦИЯ,
ВЫЗОВЫ И СТРАТЕГИИ
В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

4.1. Стратегии социально-экономического развития и миграционная политика стран Центральной Азии: роль возвратной миграции

Содержание. *Национальные стратегии социально-экономического развития стран ЦА и место в них миграции как ресурса развития. Подходы государств ЦА к регулированию миграции. Взаимосвязь миграционной политики с национальной стратегией социально-экономического развития. Отражение миграции в стратегиях социально-экономического развития стран ЦА. Возвратная миграция в национальных стратегиях. Перспективы включения возвратной миграции в национальные стратегии развития. Возвратная миграция в региональных и местных программах социально-экономического развития в странах ЦА. Перспективы включения возвратной миграции в программы.*

Политика в сфере миграции относится к компетенции национальных правительств. Однако миграция приобретает все более важную роль в дебатах о концепции глобального развития в будущем. Ее роль очевидна для достижения Целей устойчивого развития (ЦУР), которые были приняты на Саммите ООН в сентябре 2015 года в рамках мониторинга процесса устойчивого развития до 2030 года на глобальном и национальном уровне. В частности:

Задача 8.8 ЦУР призывает «обеспечить защиту трудовых прав и создание надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости»;

Задача 10.7 ЦУР призывает «содействовать организованной, безопасной, регулярной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе на основе реализации плановой и хорошо управляемой миграционной политики»;

Задача 17.18 ЦУР призывает «усилить оказание поддержки в наращивании потенциала развивающимся странам ... в целях значительного увеличения объема имеющихся качественных, своевременных и надежных данных, дезагрегированных по признакам дохода, пола, возраста, расы, этнической принадлежности, миграционного статуса, состояния здоровья, географического местоположения и другим параметрам, актуальным в национальных условиях»;

Задача 10.c ЦУР призывает «снизить менее чем до 3 % операционные издержки, связанные с денежными переводами мигрантов, и ликвидировать каналы денежных переводов с издержками выше 5 %».¹

Совместная инициатива ООН по миграции и развитию опубликовала «Руководство по включению миграции в планирование местного развития», которое призвано помочь местным и региональным властям активизировать свои усилия во всех сферах управления для повышения согласованности политики в области миграции и развития. Был разработан набор показателей, которые демонстрируют, как политика в области миграции и развития реализуется в самых разных секторах. Над достижением этих показателей работают специалисты-

¹ ЦУР [Режим доступа: <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>].

практики, отвечающие за выявление институциональных, политических и интервенционных пробелов или слабых сторон в интеграции миграции и их преодоления на местном уровне. Показатели Руководства подразделяются на две основные категории: (1) институциональные механизмы и (2) политика и практика.²

Общая цель Объединенной глобальной программы МОМ-ПРООН состоит в том, чтобы дать правительствам и их партнерам возможность более точно измерять и обнародовать последствия миграции для развития государств; управлять феноменом миграции, чтобы улучшить результаты развития человеческого потенциала и снизить риски для мигрантов, их семей и общин в местах происхождения и назначения.³ В целом, чтобы оценить комплексность национальной миграционной политики каждой страны, ее необходимо проанализировать с точки зрения Индикаторов управления миграцией (MGI).

В 2015 году МОМ разработала структуру управления миграцией (MiGOF), чтобы определить, что такое «хорошо управляемая миграционная политика» на национальном уровне. В том же году государства-члены МОМ поддержали и MiGOF. Индикаторы управления миграцией (MGI) были разработаны для оценки национальных структур и помощи в практической реализации MiGOF.

MGI — это инструмент, позволяющий понять политические рычаги, которые страны могут использовать для развития управления миграцией. MGI предназначен не для ранжирования стран по разработке или реализации миграционной политики, а скорее служит основой для оказания помощи странам в оценке комплексности их миграционной политики, а также для выявления пробелов и главных направлений деятельности. Цель применения MGI — продвижение дискуссий по управлению миграцией путем разъяснения того, как «хорошо управляемая миграция» может выглядеть в контексте цели 10.7 ЦУР.

В MiGOF и MGI включены шесть аспектов управления миграцией:

1. **Права мигрантов.** Показатели в этой сфере оценивают степень, в которой мигранты имеют такой же статус, что и граждане страны, с точки зрения доступа к базовым социальным услугам, таким как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. В нем также описаны права мигрантов на воссоединение семьи, на работу, проживание и гражданство. Включена сюда и ратификация основных международных конвенций.
2. **Общегосударственный подход.** Индикаторы в этой сфере оценивают институциональную, правовую и нормативную базу стран по миграционной политике. Также здесь рассматриваются существование национальных миграционных стратегий, соответствующих развитию, институциональная прозрачность и согласованность в отношении управления миграцией. Эта сфера также посвящена изучению того, в какой степени правительства собирают и используют миграционные данные.
3. **Партнерство.** Эта сфера сосредоточена на усилиях стран по сотрудничеству в вопросах миграции с другими государствами и с соответствующими неправительственными субъектами, включая организации гражданского общества и частный сектор. Сотрудничество

² Руководящие принципы учета миграции при планировании местного развития (Success Stories Guidelines on Mainstreaming Migration into Local Development Planning) [Режим доступа: http://migration4development.org/sites/default/files/guidelines_on_mainstreaming_migration.pdf].

³ Учет вопросов миграции в национальных стратегиях развития (Mainstreaming Migration into National Development Strategies) [Режим доступа: www.iom.int/mainstreaming-migration-national-development-strategies].

позволит улучшить управление путем согласования и повышения стандартов, расширения диалога и создания структур для преодоления трудностей.

4. **Благополучие мигрантов.** Эта сфера включает показатели политики стран в области управления социально-экономическим благосостоянием мигрантов, в том числе признание образовательной и профессиональной квалификации мигрантов, положения, регулирующие миграцию студентов, и наличие двусторонних трудовых соглашений между странами. Индикаторы в равной степени сосредоточены на общей политике и стратегиях, связанных с вовлечением диаспоры и денежными переводами мигрантов.
5. **Аспекты кризиса, связанные с передвижением.** В этой сфере изучаются тип и уровень готовности стран к кризисам в передвижении, связанным с бедствиями, окружающей средой и/или конфликтами. Эти показатели используются для описания состояния граждан и неграждан как во время, так и после стихийных бедствий, включая вопрос о том, доступна ли гуманитарная помощь в равной степени и для мигрантов, и для граждан страны.
6. **Безопасная, упорядоченная и достойная миграция.** В этой сфере анализируется подход стран к управлению миграцией с точки зрения пограничного контроля и правоприменения, критериев приема мигрантов, готовности и устойчивости в случае значительных и неожиданных миграционных потоков, а также борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов. Данные показатели оценивают усилия и стимулы, чтобы помочь интеграции возвращающихся граждан.⁴

Таким образом, согласованность политики в области миграции и развития имеет решающее значение, поскольку миграция затрагивает все сектора управления: от здравоохранения до образования и от предоставления жилья до социального обеспечения. Политика, связанная только с миграцией как таковой, может оказаться неэффективной, если меры в области образования, трудоустройства и другие не будут эффективно отвечать конкретным потребностям и правам мигрантов и перемещенных лиц.

МОМ выделяет несколько проблем в области миграции в ЦА:

- отсутствие диалога между странами по миграционным вопросам;
- неадекватные региональные и национальные миграционные политики, а также неразвитая нормативно-правовая база;
- слабая координация и отсутствие механизмов сбора миграционных данных;
- недостаточное понимание миграционных вопросов государственными ведомствами, а также неразвитый потенциал в управлении миграцией и пересечением границ;
- широкое распространение трудовой и сексуальной эксплуатации мигрантов;
- отсутствие потенциала по использованию денежных переводов мигрантов для экономического развития своих стран.

Несмотря на схожесть проблем, стоящих перед странами ЦА и влияющих на миграционную ситуацию в регионе, каждое государство сталкивается и с присущими только ему трудностями.

⁴ Индикаторы управления миграцией (Migration governance indicators) [Режим доступа: <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators>].

В странах региона ЦА наблюдаются большие миграционные потоки, как внутренние — особенно из сельских в городские районы, так и внешние — между странами. Это главным образом сезонная трудовая миграция в РФ, Казахстан, страны за пределами региона. Странами-источниками миграционных потоков в ЦА являются Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан, которые сталкиваются с такими проблемами развития, как быстрый прирост населения, трудовая незанятость населения в сельских районах. Сельское хозяйство не способно обеспечить достаточных возможностей для занятости, что заставляет женщин и мужчин села, особенно молодежь, мигрировать. Мигрируя в поисках работы и заработка, молодежь сталкивается со специфическими проблемами и факторами риска. Их отъезд также создает демографический вакуум, что отрицательно сказывается на экономическом развитии страны.

Решение проблем миграции, молодежи и гендерного равенства имеет важнейшее значение для всех аспектов социально-экономического развития, и их следует решать в регионе — это одно из необходимых условий достижения целей в области устойчивого развития. В частности, как подчеркивается в Инициативе «Группы двадцати» по преобразованию, участие сельской молодежи способно стать ведущим фактором устойчивого развития сельских районов.

В этой связи приобретает важное значение стратегия социально-экономического развития стран и формирование их миграционной политики.

Термин «*стратегия*» (др.-греч. στρατηγία — «искусство полководца») — наука о войне, в частности общий, не детализированный план военной деятельности, охватывающий длительный период времени, а также способ достижения сложной цели, позднее вообще какой-либо деятельности человека.⁵ Задачей стратегии является эффективное использование наличных ресурсов для достижения основной цели (стратегия как способ действий становится особо необходимой в ситуации, когда для прямого достижения основной цели недостаточно наличных ресурсов).

При разработке стратегии социально-экономического развития страны разрабатываются показатели, характеризующие цели, стратегию и средства такого развития. Основной задачей при разработке стратегии является рост благосостояния населения страны, при соблюдении общего экономического равновесия — формирование благоприятной для жизни и трудовой деятельности среды, а также обеспечение дальнейшего экономического развития.

При создании государственных стратегических документов в сфере развития необходимо включать в них разделы по миграции, с учетом тех задач и проблем, которые стоят перед мигрантами. Необходимо периодически проводить анализ ситуации на внутреннем и внешнем рынках труда, изучать и прогнозировать спрос на трудовые ресурсы в разрезе необходимых специальностей.

Помимо вопроса реинтеграции трудовых мигрантов, в стратегии должны рассматриваться вопросы развития образования, медицины, банковской сферы, социального страхования и защиты, занятости на внутреннем рынке труда и развития регионов страны.

⁵ Что такое стратегия, тактика и стратегическое мышление? [Режим доступа: <https://ivanpalii.com/strategy-and-tactics/>].

Таблица 4.4.1. Стратегии социально-экономического развития стран ЦА

Государство	Стратегии и программы, ключевые положения
Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> - Стратегия «Казахстан-2050»; - В декабре 2012 года в Послании главы государства народу страны была представлена Стратегия развития Республики Казахстан до 2050 года. Ее главная цель — создание общества благоденствия на основе сильного государства, развитой экономики и возможностей всеобщего труда, вхождение Казахстана в тридцатку самых развитых стран мира; - Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлыжол» на 2015-2019 годы; - Программа «Нұрлыжол» была утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2015 года № 1030; - Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года: <ul style="list-style-type: none"> а) Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года был утвержден Указом Президента Республики Казахстан № 636 от 15 февраля 2018 года; б) Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года является документом системы государственного планирования на среднесрочный период и разработан в реализацию долгосрочной Стратегии развития Казахстана до 2050 года; - Государственная программа индустриально-инновационного развития. Программа была утверждена Указом Президента Республики Казахстана № 874 от 1 августа 2014 года. Цель программы – стимулирование диверсификации и повышения конкурентоспособности обрабатывающей промышленности; - Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы принята Указом Президента Республики Казахстан № 1118 от 7 декабря 2010 года; - Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016–2019 годы.
Кыргызстан	<ul style="list-style-type: none"> - Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы; - Программы Правительства Кыргызской Республики «Единство. Доверие. Созидание»; - Концепция региональной политики Кыргызской Республики утверждена постановлением Правительства КР № 194 от 31 марта 2017 года.

Таджикистан	<ul style="list-style-type: none"> - Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года; - Программа среднесрочного развития Республики Таджикистан на 2016-2020 годы (утверждена Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 28 декабря 2016 года № 678); - Программа по трудоустройству граждан Республики Таджикистан – трудовых мигрантов 2015 года; - Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2018-2019 годы; - Дорожная карта по социальной и экономической реинтеграции возвратившихся трудовых мигрантов в РТ на 2018-2021 годы (утверждена в 2018 году).
Узбекистан	<ul style="list-style-type: none"> - Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Узбекистана в 2017-2021 годах; - Государственная программа по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах в Год активных инвестиций и социального развития.
Туркменистан	<ul style="list-style-type: none"> - Национальная Программа «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года».

Казахстан. Согласно Постановлению Правительства РК от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» к документам Системы государственного планирования относятся:

- Стратегия развития Казахстана до 2050 года;
- Стратегический план развития РК до 10 лет, в том числе Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны;
- Стратегия национальной безопасности РК на 5 лет или свыше 5 лет;
- прогноз социально-экономического развития на 5 лет;
- государственные программы (не менее 5 лет);
- стратегические планы государственных органов на 5 лет;
- программы развития территорий на 5 лет;
- стратегии развития на 10 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний с участием государства в уставном капитале.⁶

⁶ Постановление Правительства РК от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>].

В Стратегии «Казахстан-2050» от 14 декабря 2012 года говорится о том, что нарастающий демографический дисбаланс формирует новые миграционные волны и усиливает социальную напряженность по всему миру, Казахстану необходимо усилить контроль за миграционными потоками из сопредельных государств и в качестве перспективной задачи предстоит создать благоприятные условия для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда.

В Стратегическом плане развития РК до 2025 года указано, что будут приняты меры по дальнейшему совершенствованию визового и миграционного режима для привлечения компетентных и востребованных человеческих ресурсов.⁷

Законодательство о национальной безопасности РК в качестве одной из основных угроз указывает неконтролируемые миграционные процессы.⁸

В Прогнозе социально-экономического развития на 2019-2023 годы в качестве рисков, способных вызвать негативные тенденции, отмечается риск притока мигрантов и оттока квалифицированных кадров в развитые рынки. Также в документе отмечается, что государственная миграционная политика будет направлена на: содействие развитию внутренней миграции — добровольному переезду граждан в приоритетные регионы; совершенствование механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; содействие адаптации мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом; противодействие незаконной миграции.⁹

Согласно п. 9 Постановления Правительства РК от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» концепции и доктрины реализуются через Стратегический план развития РК, Прогнозную схему территориально-пространственного развития страны, государственные программы, стратегические планы государственных органов и законы. Соответственно, параметры и механизмы реализации миграционной политики должны найти отражение в вышеуказанных документах.

В Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны говорится о создании программ и институтов, обеспечивающих поддержку гражданам, мигрирующим из сельской местности в города. В числе основных приоритетных направлений урбанизации в Казахстане отмечается интеграция сельского населения.¹⁰ При этом не акцентируется внимание на вопросах, сопутствующих возвратной миграции и этнической репатриации.

Отдельной государственной программы по миграции населения не существует. Постановлением Правительства РК от 29 сентября 2017 года № 602 была утверждена Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы.

⁷ Указ Президента РК от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года» [<http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636#1255>].

⁸ Закон РК от 6 января 2012 года № 527-IV «О национальной безопасности Республики Казахстан» [<http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000527>].

⁹ Прогноз социально-экономического развития на 2019-2023 годы [Режим доступа: www.gov.kz/memleket/entities/economy/documents/details/26696?lang=ru].

¹⁰ Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 118 «Об утверждении Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 года» [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118>].

В стратегических планах центральных и местных государственных органов должны быть четко прописаны целевые индикаторы по возвратной миграции, адаптации и интеграции мигрантов, вовлечению возвратных мигрантов и диаспоры в развитие общества. В данном случае Казахстану необходимо обратиться к международному опыту, где миграция воспринимается как ресурс для развития и реализуются соответствующие проекты.

Кыргызстан. Ключевая проблема социально-экономического развития Кыргызстана заключается в опережающем росте численности населения в трудоспособном возрасте по сравнению с количеством рабочих мест. Разрыв между данными показателями составлял более чем два раза. Уровень безработицы в стране все еще остается очень высоким, что наряду с низким уровнем заработной платы и недостаточным количеством новых рабочих мест обуславливает высокий уровень трудовых мигрантов среди населения Кыргызстана.

Вполне закономерно, что в Кыргызстане государственная политика регулирования рынка труда и управления миграцией, во-первых, должны быть тесно взаимосвязаны и скоординированы между собой; а во-вторых, они должны быть направлены на повышение конкурентоспособности экономически активного населения, упорядочение внутренней миграции и создание условий цивилизованного развития внешней трудовой миграции. К сожалению, в Кыргызстане вопросы управления миграцией за последние годы неоднократно переходили от одного ведомства к другому, соответственно, и занимались ими несколько ведомств в недостаточном объеме.

В настоящее время приоритеты Кыргызстана в сфере управления миграцией концептуально направлены:

- во-первых, на сокращение количества граждан КР, выезжающих за рубеж по социально-экономическим условиям, и создание новых рабочих мест на местах;
- во-вторых, на защиту внутреннего рынка труда. Формирование в Кыргызстане конкурентоспособной на международном рынке труда рабочей силы. Повышение конкурентоспособности рабочей силы, адекватное требованиям рынка труда через развитие системы непрерывного профессионального образования;
- в-третьих, на поддержку этнической возвратной миграции (кайрылманов) и работу с диаспорой. Государство создает льготные условия для переселения этнических кыргызов в КР и обеспечивает кайрылманам необходимые социально-экономические условия.

Кыргызстан вместе с Бангладеш, Эквадором, Ямайкой, Республикой Молдова, Марокко, Сербией, Тунисом участвовал в Глобальной совместной программе по включению миграции в национальные стратегии развития (2014-2018 годы). Однако в стране еще окончательно не сформированы эффективные государственные механизмы управления миграцией, не разработана общенациональная стратегия управления трудовыми ресурсами, разработка которой планируется в ближайшем будущем.

В соответствии с Планом мероприятий Правительства КР на 2018 год по реализации Программы «Единство. Доверие. Созидание» в части совершенствования нормы защиты прав трудовых мигрантов из Кыргызстана за рубежом предусмотрено было разработать новую редакцию проекта Закона КР «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом», а также улучшить защиту прав трудовых мигрантов из Кыргызстана на территории государств-членов ЕАЭС. Правительство КР в плане работы на 2018 год

в части реализации системных мер по развитию регионов предусматривало определение основных направлений развития городов – «точек роста». Еще одной задачей является запуск перерабатывающих предприятий в целях снижения уровня безработицы и, как следствие, снижения масштабов миграции наиболее активного и трудоспособного населения.¹¹

В последние годы приоритетом государственной политики стало развитие регионов. Принят Указ Президента КР от 10 января 2018 года «Об объявлении 2018 года — годом развития регионов», постановлением Правительства КР № 194 от 31 марта 2017 года утверждена Концепция региональной политики КР. В этих программных документах определен вектор развития регионов на среднесрочный и долгосрочный период. Для достижения общих целей развития региона будет обеспечено партнерство власти, бизнеса и гражданского общества. Качество жизни жителей регионов будет соответствовать их запросам, требованиям стандартов услуг и не зависеть от географического размещения, климатических условий и удаленности от центра страны.

Главной целью реализации региональной политики станет развитие экономики на основе оптимального размещения производительных сил. Предпринятые меры обеспечат развитие производств по хранению и переработке сельскохозяйственной продукции, создание убойных цехов, возрождение промышленности. На местах будут формироваться кластеры развития сельскохозяйственных кооперативов, легкой промышленности, создаваться условия для развития туризма, в том числе экологической и этнической направленности. Региональная экономика будет основываться на специализации территории с учетом специфики ресурсов, климата, географического расположения, наличия инфраструктуры.

Концепция миграционной политики КР пока не утверждена, хотя соответствующий проект был разработан. Государство должно уделять особое внимание мигрантам, которые намерены вернуться на родину: создать для них благоприятные условия по выделению земель, оказывать поддержку в финансово-экономическом плане — например, это может быть выдача низкопроцентных кредитов, ссуд, ипотечное кредитование и др.

В Концепции региональной политики КР на период 2018-2022 годов предлагается выделить 20 населенных пунктов как базовых точек роста регионов.¹² Точки роста регионов возьмут на себя роль регионального центра интенсивного развития индустриальных парков и промышленных кластеров. Обязательным условием должно стать размещение в опорных городах территориальных органов государственной власти, центров обслуживания населения и бизнеса, логистических центров, объектов социального назначения. Целенаправленное развитие городов автоматически вовлечет в их сферу экономического развития сеть предприятий и хозяйств соседних регионов, откроет новые возможности для расширения и укрепления местного бизнеса.

Таким образом, будут создаваться новые рабочие места, особенно в региональных городах. Население будет вовлечено в социально-экономическое развитие, и все вместе это обеспе-

¹¹ Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов. Утверждена постановлением Правительства КР от 31 марта 2017 года № 194 [Режим доступа: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/9/npb>].

¹² Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов. Утверждена постановлением Правительства КР от 31 марта 2017 года № 194 [Режим доступа: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/9/npb>].

чит мультипликативный эффект во всех сферах жизнедеятельности. То есть будут создаваться предпосылки для добровольного возвращения трудовых мигрантов в места проживания.

Таджикистан. Регулирование вопросов миграции, будучи наиболее актуальной проблемой в современных условиях, относится к приоритетным направлениям государственной политики Правительства Республики Таджикистан. В настоящее время вопросы миграции рассматриваются в контексте развития различных сфер жизни страны, следовательно, можно чаще замечать интерпретацию вопросов миграции, особенно трудовой, во многих государственных и нормативно-правовых документах.

Вопросы трудовой миграции нашли свое место в Национальной стратегии развития Таджикистана до 2030 года, которая принята Постановлением Правительства РТ.¹³ В данном документе регулирование трудовой миграции осуществляется в рамках стратегической цели, которая названа «расширение продуктивной занятости». Одним из важных действий для достижения поставленной цели является «диверсификация внешней трудовой миграции, в том числе с учетом гендерного фактора, и усиление государственного регулирования процесса возвращения мигрантов».¹⁴ В настоящее время, когда система государственного управления, гражданское общество и бизнес-структуры начинают вести сбалансированную кооперацию, особую значимость приобретают координация и ответственность органов государственной власти в обеспечении инновационного развития всех отраслей народного хозяйства, с учетом широкой диверсификации и конкурентоспособности. Развитие системы координации и ответственности предусматривает усиление роли гражданского общества в контроле деятельности государственного сектора и бизнеса.

Национальная стратегия развития РТ — это директивный план действий для всех уровней системы государственного управления, а для частного сектора и гражданского общества данный документ служит индикативным планом действий. Соотношение директивного и индикативного плана действий для соответствующих секторов таджикского общества может способствовать урегулированию актуальных проблем социальной жизни, в том числе миграционных процессов.

Демографические прогнозы показывают, что в ближайшем будущем Таджикистан как для внутреннего, так и для внешнего рынка труда будет выступать в качестве полноценного донора трудовых ресурсов.

Таджикистан взял курс на диверсификацию внешней трудовой миграции для наиболее полноценных рынков труда, где интересы трудящихся мигрантов будут защищены и обеспечены как в ценностном, так в правовом и социальном планах, где они не будут служить прототипами отрицательных героев фильмов, персонажей различных информационных текстов, оскорбляющих честь и достоинства того или иного народа и чести нормального современного здравомыслящего человека.¹⁵ В частности, ведутся переговоры о направлении таджикских трудовых мигрантов в страны Персидского залива. В документе также отмеча-

¹³ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392.

¹⁴ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392. С. 14.

¹⁵ Скандальная статья «Страна гастарбайтеров» «пропала» из «АиФ» [Режим доступа: <https://rus.ozodi.org/a/27096438.html>]; Таджикистан – страна гастарбайтеров [Режим доступа: www.dw.com/ru/a-609347].

ется, что важны усилия по легализации процесса трудовой миграции и социальной защите мигрантов в стране, предоставляющей им занятость.

Вопросы занятости населения также отражены в соответствующих пунктах Национальной стратегии Таджикистана: «Обеспечение сельского населения рабочими местами посредством освоения залежных и новых земель; развитие образовательной сети получения профессиональных навыков, переподготовки и повышения квалификации, учитывающей потребности женщин, молодежи, уязвимых групп, в том числе инвалидов; реализация государственной политики занятости, скоординированной с политикой в области образования».¹⁶

Другой важный момент в отношении внешней трудовой миграции связан с тем, чтобы создать благоприятные условия для свободного привлечения денежных переводов трудовых мигрантов в экономику страны путем стимулирования потребительского и инвестиционного спроса. В таком случае денежные переводы трудовых мигрантов выступают в качестве внешнего источника финансирования, который способствует экономическому росту страны. Документ указывает на необходимость обеспечить ускоренный рост промышленности, сельского хозяйства и финансового сектора с учетом создания новых производительных рабочих мест и «выход на новые экспортные рынки и снижение зависимости страны от переводов мигрантов».¹⁷

Внешняя трудовая миграция не только способствовала решению многих проблем и вопросов общественной жизни, но и стала источником определенных социальных проблем. Если бы в течение прошедших 20 лет были созданы соответствующие условия реализации трудового потенциала внутри страны, то сегодня Таджикистан находился бы на другом уровне развития.

Есть негативные последствия внешней трудовой миграции за границу. Например, потеря работы мужчинами — трудящимися-мигрантами. Без достойной работы и средств к существованию вернувшиеся трудящиеся-мигранты становятся дополнительным бременем для остальных членов семьи, которым теперь необходимо работать больше, чтобы прокормить семью и самого мигранта. Массовая эмиграция мужчин привела к гендерному дисбалансу: мужчин на 0,5 % больше, чем женщин; однако из-за трудовой миграции мужчин в стране фактически находится меньше, чем по официальным данным.¹⁸ Это порой разрушает семьи и снижает рождаемость. Не менее важной является проблема углубления социальных проблем в семьях мигрантов, остающихся на родине, что приводит к формированию уязвимых социальных групп «жены мигрантов» и «дети улицы».¹⁹

Еще один немаловажный момент внешней трудовой миграции — зависимость от денежных переводов трудовых мигрантов, что способствует формированию неактивного слоя трудоспособных людей на внутреннем рынке, определенную часть которого составляют

¹⁶ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392. С. 14.

¹⁷ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392. С. 19.

¹⁸ Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе. 2018. С. 21.

¹⁹ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392. С. 32. Таджикистану также требуется более сбалансированная семейная и демографическая политика.

жены и дети трудовых мигрантов. Данный процесс еще больше усиливает стереотипное «потребительское отношение» таких групп.

Для социальной защиты внешних трудовых мигрантов, которые не имеют никаких возможностей по такой защите в некоторых принимающих странах и, прежде всего, в РФ, также предлагаются пути и способы решения данного вопроса, в том числе отмечается «обеспечение перехода на страховой, накопительный принцип формирования пенсий, в том числе для трудящихся мигрантов».²⁰

Таким образом, в Национальной стратегии развития РТ на период до 2030 года обрисованы ожидаемые результаты с учетом эффективной и своевременной реализации намеченных в данном документе требований. Отмечается, что «реализация намечаемых мер по содействию занятости, которая обеспечивает продуктивную занятость и условия для развития человеческого капитала, приведет к следующим результатам: сбалансированности количества и качества трудоспособного населения и рабочих мест, сокращению численности населения без работы; повышению уровня занятости мужчин и женщин в секторах, имеющих перспективы опережающего развития; укреплению механизма анализа и прогнозирования рынка труда с учетом демографической структуры гендерных групп, информация о рынке труда обновляется не реже двух раз в год; создана национальная система содействия устойчивому росту производительности труда; обеспечено сокращение территориальных диспропорций занятости, уменьшилось давление внутренней миграции; улучшена занятость людей со специальными проблемами трудоустройства».²¹

Национальная стратегия развития РТ охватывает все необходимые аспекты решения проблем миграционных процессов, прежде всего внешней трудовой миграции в ближайшей декаде, в которой развивается «трехкомпонентный» рынок труда, где в равных долях функционируют официальная занятость, неформальная занятость и трудовая миграция. В данном трехкомпонентном рынке труда внешняя трудовая миграция еще остается в значительной степени неформальной и неконтролируемой, следовательно, нам необходимы конкретные шаги по вопросам регулирования данного процесса.

Другой немаловажный вопрос стратегического регулирования внешней трудовой миграции — сложности реинтеграции трудовых мигрантов в стране происхождения. В соответствии с Постановлением Правительства РТ от 4 июня 2014 года № 390 в Министерстве труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан в настоящее время функционируют четыре центра консультирования и подготовки трудовых мигрантов: в городах Душанбе, Хорог, Худжанд и Бохтар. В 2015 году Министерством труда, миграции и занятости населения РТ была принята Программа по трудоустройству граждан РТ — трудовых мигрантов, которые попали в список «запретников» на въезд в РФ и других странах. В связи с этим Постановлением Правительства РТ от 26 октября 2017 года № 499 была утверждена Государственная программа содействия занятости населения РТ на 2018-2019 годы.

В Программе определяются основные задачи государственной политики занятости населения, также оговаривается реализация мер по адаптации деятельности возвратившихся

²⁰ Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392. С. 85.

²¹ Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2018-2019 годы от 26 октября 2017 года, 499 www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=130357&login=yes].

трудоустройства мигрантов и обеспечение координации реализации мероприятий государственной политики занятости населения с ходом реализации Государственной стратегии развития рынка труда РТ до 2020 года и Национальной стратегии развития РТ на период до 2030 года.

Следует особо отметить, что Государственная программа содействия занятости населения РТ на 2018-2019 годы разработана согласно ст. 7 Закона РТ «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан» и ст. 13 Закона РТ «О содействии занятости населения». Программа включает мероприятия по созданию новых рабочих мест, посредничеству на рынке труда, профессиональному развитию трудовых ресурсов, социальной поддержке возвратившихся трудовых мигрантов, содействию занятости женщин и молодежи, развитию индивидуального предпринимательства и обеспечению государственных социальных гарантий при безработице.

Министерством труда, миграции и занятости населения РТ была разработана и в 2018 году утверждена Дорожная карта по социальной и экономической реинтеграции вернувшихся трудовых мигрантов в РТ на 2018- 2021 годы. Дорожная карта состоит из 8 целей, которые отражают пути достижения процесса реинтеграции трудовых мигрантов, вернувшихся на родину.

Рассматривая содержание различных стратегических документов развития РТ, программы в области миграции, можно обозначить основные цели и задачи государственной миграционной политики РТ на перспективу:

- присоединение РТ к международным договорам в сфере миграции и выполнение РТ международных обязательств по вопросам миграции;
- обеспечение защиты прав и интересов мигрантов в соответствии с международными признанными правовыми нормами, Конституцией и законами РТ;
- совершенствование и развитие законодательной базы, регулирующей миграционные процессы;
- совершенствование государственной системы управления миграционными процессами и подготовка соответствующих кадров;
- прогнозирование миграционных процессов, разработка и реализация соответствующих государственных и иных программ в этой области;
- предотвращение незаконной миграции; координация деятельности органов исполнительной власти по управлению миграционными процессами;
- создание системы миграционного контроля, отвечающей международным требованиям и унифицированной базы данных;
- создание благоприятных условий для возвращения временных мигрантов путем осуществления специальных программ для обеспечения их занятости;
- обеспечение политических, правовых и социально-экономических условий для добровольного и безопасного возвращения лиц, перемещенных внутри страны, в места их постоянного проживания.

Туркменистан. Программы и планы социально-экономического развития Туркменистана не включают конкретных показателей миграционных потоков и их влияния на экономику страны, что затрудняет определение того, как государство относится к миграции. Плановые документы страны и национальные стратегии пока не предусматривают специальные меры по адаптации и реинтеграции лиц, возвращающихся из-за рубежа. ПДВР обеспечивается в рамках общих программ и планов социально-экономического развития страны.

Власти Туркменистана рассматривают эмиграцию рабочей силы и высококвалифицированных специалистов как негативное явление, которое в перспективе негативно скажется на рынке труда и социально-экономическом развитии страны. Приток возвратных мигрантов, получивших опыт работы, новые навыки и образование за рубежом, напротив, рассматривается как положительное явление для развития экономики Туркменистана.

За небольшой по историческим меркам срок после обретения независимости в Туркменистане осуществлены огромные политические, правовые и экономические преобразования. Участники XIV Государственного Совета старейшин Туркменистана, Халк Маслахаты и Общенационального движения «Галкыныш» приняли ряд важных решений, одним из которых является Национальная программа «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года». Национальная программа была разработана в соответствии с решением XII совместного заседания Государственного Совета старейшин Туркменистана, Халк Маслахаты и Общенационального движения «Галкыныш». Ее подготовка была осуществлена Государственной комиссией под руководством Президента Туркменистана С. Ниязова.

Стратегическая цель Национальной программы — превращение Туркменистана в динамично развивающуюся сильную державу, имеющую высокий мировой уровень по показателям социально-экономического развития и достойные стандарты жизни населения. В Национальной программе определены три приоритетные задачи:

Во-первых, достижение Туркменистаном уровня развитых стран мира, сохранение его экономической независимости и безопасности за счет высоких темпов экономического роста, внедрения новых технологий и производств и повышения производительности труда.

Во-вторых, неуклонный рост валового производства продукции на одного человека.

В-третьих, высокая инвестиционная активность и увеличение строительства объектов производственного назначения.

Решение поставленных приоритетных задач позволит поднять уровень жизни граждан Туркменистана на уровень развитых мировых держав и обеспечить высокий уровень жизни туркменского народа. Для решения этих задач Туркменистан делает ставку на экономический, природный, духовно-нравственный и интеллектуальный потенциал.²²

Узбекистан. В рамках масштабных реформ в сфере государственного управления, осуществляемых в настоящее время, и развития международного сотрудничества, в Узбекистане коренным образом изменилось отношение к вопросам миграции. В 2018 году Узбекистан стал полноправным членом МОМ и ратифицировал Конституцию МОМ.

²² Национальная Программа «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года» [Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6787].

Стратегия действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годы предусматривает реализацию мер по повышению занятости населения, совершенствование системы социальной защиты и охраны здоровья граждан, а также вопросы развития миграционного законодательства (четвертое направление — «Развитие социальной сферы»).

В целях реализации задач, определенных в Стратегии действий, Министерство труда Указом Президента РУз от 24 мая 2017 года № УП-5052 «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики в сфере занятости и коренному повышению эффективности деятельности органов по труду» было преобразовано в Министерство занятости и трудовых отношений. Данная реформа направлена на внедрение новых подходов к реализации государственной политики в сфере занятости, развитие инфраструктуры рынка труда, в том числе на основе государственно-частного партнерства.

В РУз уделяется значительное внимание развитию и совершенствованию социальной функции государства, которая направлена на смягчение и преодоление бедности, неравенства и безработицы, на стабилизацию уровня жизни населения и более равномерное распределение бремени экономических трудностей между различными группами населения. Большое значение в стране придается вопросам дальнейшего укрепления принципов социальной справедливости, недопущению резкого расслоения населения по доходам и условиям жизни.

Для интеграции учетных данных в области регистрации прибывающих и убывающих в целях трудовой миграции граждан страны совместными усилиями Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел и , Министерства занятости и трудовых отношений, высшего и среднего образования, народного образования, здравоохранения РУз прорабатывается нормативный документ, регламентирующий функционирование единой базы данных по учету трудовых мигрантов.

Государственная политика в области занятости населения и меры, принимаемые в целях обеспечения работой всех тех, кто готов приступить к работе и ищет работу, основаны на принципах:

- обеспечения равных возможностей в реализации права на труд и свободный выбор занятости всем гражданам, независимо от пола, возраста, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников и результатами их труда (ст. 5 Закона «О занятости населения»);
- поддержания и поощрения трудовой и предпринимательской инициативы людей, содействия развитию их способностей к производительному и творческому труду, обеспечивающему достойные условия труда и жизни;
- добровольности труда;
- предоставления социальных гарантий в сфере занятости и обеспечения защиты от безработицы;
- координации и сопряженности мероприятий в области занятости с другими направлениями экономической и социальной политики и др.

Государство обеспечивает дополнительные гарантии в сфере занятости:

- лицам, нуждающимся в социальной защите, испытывающим затруднения в поиске работы и не способным на равных условиях конкурировать на рынке труда, в том числе одиноким и многодетным родителям, имеющим детей в возрасте до 14 лет и детей-инвалидов;
- молодежи, окончившей средние специальные, профессиональные образовательные учреждения, а также выпускникам высших учебных заведений, обучавшимся по государственным грантам;
- уволенным со срочной военной службы из вооруженных сил РУз;
- инвалидам и лицам предпенсионного возраста;
- лицам, освобожденным из учреждений по исполнению наказания или подвергавшимся принудительным мерам медицинского характера по решению суда;
- жертвам торговли людьми.

Работодатель обязан принять на работу указанных лиц, направляемых местными органами по труду и другими органами в порядке, установленном законодательством, для трудоустройства на рабочие места в счет установленного минимального количества рабочих мест. Работодатель и уполномоченные им лица, необоснованно отказавшие в приеме на работу данным лицам, несут ответственность в установленном порядке.

В случаях невозможности предоставления работникам указанных гарантий местный орган по труду обеспечивает трудоустройство, а при необходимости — их бесплатное профессиональное обучение.

В Трудовом кодексе и законе «О занятости населения» закреплены следующие ключевые положения:

1. Занятость — это не противоречащая Конституции и законам РУз деятельность людей, связанная с удовлетворением их личных и общественных потребностей, приносящая им заработок (трудовой доход). Гражданам РУз принадлежит исключительное право распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду и осуществлять любую не запрещенную законодательством деятельность, в том числе и не связанную с выполнением оплачиваемой работы. Административное принуждение к труду в какой-либо форме не допускается, за исключением случаев, установленных законодательством РУз. Добровольная незанятость людей не может служить основанием для привлечения их к ответственности.
2. К занятому населению относятся граждане РУз:
 - работающие по найму, в том числе выполняющие работу за вознаграждение в течение полного либо неполного рабочего дня (недели), а также имеющие оплачиваемую работу, подтвержденную договором (контрактом, соглашением), но временно отсутствующие в связи с болезнью, отпуском, временной приостановкой производства;
 - самостоятельно обеспечивающие себя работой, включая предпринимателей, членов производственных кооперативов, фермеров и членов их семей, участвующих в производстве;
 - избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность;

- проходящие службу в вооруженных силах, внутренних и железнодорожных войсках, органах государственной безопасности и внутренних дел, а также вневойсковую (альтернативную) службу;
- работающие в международных и зарубежных организациях;
- работающие в личном подсобном и фермерском хозяйстве и сдающие по договорам продукцию колхозам, совхозам и организациям потребительской кооперации и реализующие ее на рынке;
- обучающиеся с отрывом от производства в общеобразовательных школах, профессионально-технических училищах, средних специальных военных и высших учебных заведениях, аспирантуре, ординатуре и докторантуре;
- работающие в общественных организациях и учреждениях культа, осуществляющих свою деятельность в соответствии с законодательством РУ.

К занятому населению также относятся временно пребывающие на территории республики граждане других государств, выполняющие функции, не связанные с обеспечением деятельности дипломатических представительств.

Для лиц, впервые ищущих работу, не имеющих профессии (специальности), подходящей считается работа, не требующая предварительной профессиональной подготовки, а в случае невозможности ее предоставления — другая оплачиваемая работа, включая работу временного характера, с учетом их возрастных и иных особенностей.

Для лиц, потерявших работу и заработок (трудовой доход), подходящей считается работа, соответствующая их профессиональной подготовке, учитывающая возраст, состояние здоровья, трудовой стаж и опыт по прежней специальности, транспортную доступность нового рабочего места, а в случае невозможности предоставления работы по профессии (специальности) подходящей может считаться работа, требующая изменения профессии (специальности) с учетом способностей безработного, состояния его здоровья, прошлого опыта работы и доступных для него средств обучения.

Лицам, потерявшим работу, впервые ищущим ее, а также желающим возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва (более 1 года) и признанным безработными, обеспечивается:

- выплата пособия по безработице;
- оказание материальной помощи с учетом наличия иждивенцев;
- выплата стипендии в период профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки и включение этого периода в трудовой стаж;
- возможность участия в оплачиваемых общественных работах.

При прекращении трудового договора по отдельным основаниям работникам предоставляются дополнительные гарантии материальной поддержки.

Дополнительные гарантии обеспечиваются путем создания дополнительных рабочих мест, специализированных предприятий, в том числе предприятий для труда инвалидов, организации специальных программ обучения, установления предприятиям минимального количества

рабочих мест для трудоустройства граждан, а также другими мерами, предусмотренными законодательством.

Контроль за соблюдением законодательства о трудоустройстве осуществляется органами государственной власти и управления, Министерством занятости и трудовых отношений РУз и его структурными подразделениями, профессиональными союзами.

В целях реализации дополнительных мер по обеспечению занятости населения на основе широкого привлечения безработных лиц к оплачиваемым общественным работам Постановлением Кабинета министров от 5 октября 2017 года создан Фонд общественных работ при Министерстве занятости и трудовых отношений РУз.

4 октября 2017 года принято Постановление Сената Олий Мажлиса о создании Парламентской комиссии по вопросам обеспечения гарантированных трудовых прав граждан и принят Комплексный план мероприятий по вопросам обеспечения гарантированных трудовых прав граждан. В период с 1 января по 22 июня 2018 года в Сенат Олий Мажлиса поступило 4530 обращений, из которых 115 (2,5 %) относились к вопросам нарушения трудовых прав и занятости.

Законодательное решение вопросов внешней и внутренней миграции является недостаточно разработанным в Узбекистане, что приводит к неурегулированной миграции, отсутствию необходимой правовой защиты граждан РУз за рубежом. Правовое обеспечение миграционных процессов требует принятия ряда законодательных актов по вопросам миграции, порядка въезда и выезда из РУз, правового статуса иностранцев и лиц без гражданства и т.д.

Несмотря на сохранившуюся в Узбекистане систему среднего профессионального образования, уровень обучения в колледжах не позволяет говорить о массовой подготовке профессионалов, которые могли бы удовлетворить спрос рынка труда в Российской Федерации, Казахстане и в самом Узбекистане. Установка на массовое, всеохватное обучение не дает возможности обеспечить хорошую материально-техническую базу и необходимый уровень преподавательского состава. Кроме того, в колледжах массово обучаются вчерашние школьники, которые, не имея достаточной практики работы, приобретают только начальные профессиональные навыки, поэтому о высоком уровне их профессионализма после окончания обучения говорить не приходится.

Проблема сертификации самостоятельно приобретенных мигрантами трудовых навыков в Узбекистане остро не стоит, так как наем вернувшихся с заработков профессионалов, как правило, осуществляют частные лица, в разной форме проводящие предварительное тестирование имеющихся навыков, в то время как официальные документы, подтверждающие профессиональный уровень работника, не требуются.

Закон «О частных агентствах занятости» предусматривает, что услуги частных агентств занятости по трудоустройству лиц, ищущих работу за пределами РУз, предоставляются при наличии у них соответствующей лицензии.

Данные услуги предоставляются на основании договора об оказании услуг, заключенного между частным агентством занятости и лицом, ищущим работу, и включают:

- проведение, в пределах компетенции, переговоров (собеседований), подготовку проектов договоров, соглашений и протоколов с иностранными партнерами по вопросу трудоустройства лиц, ищущих работу за пределами РУз;

- поиск потенциальных работодателей, предоставление на основе изучения рынка труда зарубежных стран информации о наличии вакантных рабочих мест лицам, ищущим работу за пределами РУз;
- распространение среди иностранных работодателей информации о лицах, желающих осуществлять трудовую деятельность за пределами РУз, только при их согласии;
- оказание содействия лицам, ищущим работу, путем проведения предварительных подготовительных мероприятий для осуществления трудовой деятельности за пределами РУз;
- информирование лиц, ищущих работу за пределами РУз, о правилах пребывания, условиях труда, социальном и жилищно-бытовом обеспечении в стране трудоустройства, правовых аспектах заключения трудовых договоров с иностранными работодателями;
- оказание содействия в заключении трудовых договоров между лицами, ищущими работу за пределами РУз, и работодателями.

Для оказания услуг по трудоустройству лиц, ищущих работу за пределами РУз, частные агентства занятости резервируют в Фонде поддержки и защиты прав и интересов граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, при Министерстве занятости и трудовых отношений РУз средства в размере 50 тысяч долларов США, с условиями пополнения средств в случае расходования резервируемой суммы, а также возвращения средств в случае прекращения или аннулирования лицензии. В настоящее время в Узбекистане зарегистрировано 65 частных агентств занятости, из них 51 имеет лицензию по оказанию содействия трудоустройству лиц, ищущих работу за пределами РУз.

Фонд поддержки и защиты прав и интересов граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, призван финансировать расходы по:

- оказанию правовой и социальной защиты, а также материальной помощи гражданам, подвергшимся насилию, принудительному труду и дискриминации, нарушению трудовых и иных прав, попавшим в сложное финансовое положение и оставшимся без документов, устанавливающих личность, средств к существованию в период осуществления трудовой деятельности за рубежом;
- медицинскому обслуживанию граждан, которым в период нахождения в трудовой миграции потребовалась медицинская помощь по причине травмы, несчастного случая, в случае невозможности оплатить стоимость оказанных медицинских услуг за счет средств трудового мигранта с последующим возмещением оплаченных средств указанными гражданами;
- перевозке тел граждан, умерших в период нахождения в трудовой миграции за пределами республики, а также граждан, получивших увечье или тяжелые травмы во время трудовой деятельности за рубежом, приведшие к потере трудоспособности, в случае подтверждения соответствующими органами государства трудоустройства;
- возвращению граждан, ранее направленных на работу за рубеж в рамках организованного набора и выдворенных (депортированных) вследствие нарушения законодательства страны пребывания, с последующим возмещением оплаченных средств за счет указанных граждан, а также возвращению граждан, которым иностранные работодатели не обеспечили оговоренные условия трудоустройства;

- созданию в регионах республики и оснащению центров предвыездной адаптации, профессиональной подготовки, обучения и тестирования по знанию иностранных языков, подтверждения профессиональной компетенции граждан, выезжающих для осуществления трудовой деятельности за рубеж;
- проведению информационно-просветительских мероприятий по вопросам совершенствования системы организованного трудоустройства граждан за рубежом, направленным на предотвращение неурегулированной трудовой миграции.



МОМ предоставил Садорат Алимуродовой, 42, швейное оборудование для начала собственного небольшого предприятия. Сегодня она расширила свой швейный бизнес, принимает на работу соседских девушек и передает свои навыки дочерям. Шаартуз, Таджикистан.

Фото: МОМ Таджикистан, 2019

Контрольные вопросы:

1. Какие типы стратегических документов в странах ЦА в настоящее время включают вопросы регулирования миграцией?
2. Для чего государству необходима стратегия или концепция регулирования миграции? С какими документами она должна быть связана?
3. Какие новые направления трудовой миграции развивают страны ЦА? Почему стратегически страны ЦА пытаются диверсифицировать географию трудовой миграции?
4. В каких странах ЦА возвратная миграция рассматривается в стратегических документах?

Практикум:

Изучите стратегию социально-экономического развития своей страны, региона или населенного пункта. Определите, есть ли в ней позиции по вопросам миграции. Сформулируйте, какие направления миграционной политики можно было бы интегрировать в данный документ. Обоснуйте свою точку зрения.

Обязательная литература:

1. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан/ Отв. ред. С.Д. Мутиева, Ю.Р. Юсуфбеков. Душанбе: Изд-во НИИ труда, миграции и занятости населения. 2016. 163 с. [Режим доступа: www.rtsu.tj/upload/files/data3/Монография_ТРУДОВАЯ%20МИГРАЦИЯ.pdf].
2. Воробьева О.Д., Топилин А.В., Мукомель В.И. и др. Миграция населения: теория, политика: учебное пособие. М.: Экономическое образование. 2012. 364 с.
3. Руководящие принципы учета миграции при планировании местного развития (Guidelines on Mainstreaming Migration into Local Development Planning) [Режим доступа: http://migration4development.org/sites/default/files/guidelines_on_mainstreaming_migration.pdf].
4. Mainstreaming Migration into National Development Strategies [Режим доступа: www.iom.int/mainstreaming-migration-national-development-strategies].

Дополнительная литература:

5. Азимова М., Махмадбеков М., Раимдодов У. и др. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан. Душанбе. 2016. 163 с.
6. Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2018-2019 годы от 26 октября 2017 года № 499 [Режим доступа: www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=130357&login=yes].
7. Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Министерство труда, молодежи и миграции КР. Бишкек: Изд-во Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики. 2014. 40 с.

8. Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов. Утверждена Постановлением Правительства КР от 31 марта 2017 года № 194 [Режим доступа: <http://mineconom.gov.kg/ru/direct/9/npb>] Разработка Концепции миграционной политики Кыргызской Республики. Отчет Национального института стратегических исследований Кыргызской Республики. Бишкек. 2013. 94 с. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Publications/18_migrac_report.pdf].
9. Национальная Программа «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года» [Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6787].
10. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года. Принята Постановлением Правительства РТ от 1 сентября 2016 года № 392.
11. Постановление Правительства РК от 29 ноября 2017 года № 790 «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>].
12. Рязанцев С.В., Богданов И.Я., Доброхлеб В.Г., Лукьянец А.С. Миграционное взаимодействие стран Центральной Азии с Россией и Казахстаном в контексте интеграционных процессов в ЕАЭС// Центральная Азия и Кавказ. 2017. Т. 20. Вып. 1. С. 44-56.
13. Трудовая миграция и трудоемкие отрасли в Кыргызстане и Таджикистане: возможности для человеческого развития в Центральной Азии. Санкт-Петербург: Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития. 2015. 127 с. [Режим доступа: https://eabr.org/upload/iblock/0b9/report_ca_labour_migration_and_labour_intensive_sectors_full_rus.pdf].
14. Указ Президента РК от 21 июля 2011 года № 118 «Об утверждении Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 года» [Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118>].
15. Указ Президента РК от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года» [<http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636#1255>].
16. Руководящие принципы учета миграции при планировании местного развития (Success Stories Guidelines on Mainstreaming Migration into Local Development Planning) [http://migration4development.org/sites/default/files/guidelines_on_mainstreaming_migration.pdf].

4.2. Миграционная политика и национальные механизмы реализации возвратной миграции, включая ПДВР, в странах Центральной Азии

Содержание. *Концептуальные подходы к миграционной политике стран ЦА. Взаимосвязь миграционной политики стран ЦА с национальными стратегиями и программами развития. Подходы стран ЦА к возвратной миграции. Наличие программ и механизмов возвратной миграции. Необходимость поиска баланса интересов возвратных мигрантов и местного населения в реализации идей возвратной миграции. Государственные информационные инструменты возвратной миграции. Роль и ответственность государств, из которых возвращаются мигранты в страны ЦА.*

Тенденции и последствия нерегулируемой миграции внутри и за пределами своих стран заставляют государства ЦА задуматься о принятии мер, направленных как на защиту прав мигрантов, так и на формирование безопасных условий для миграции, противодействие возникающим угрозам, например вовлечению мигрантов в радикальные течения.

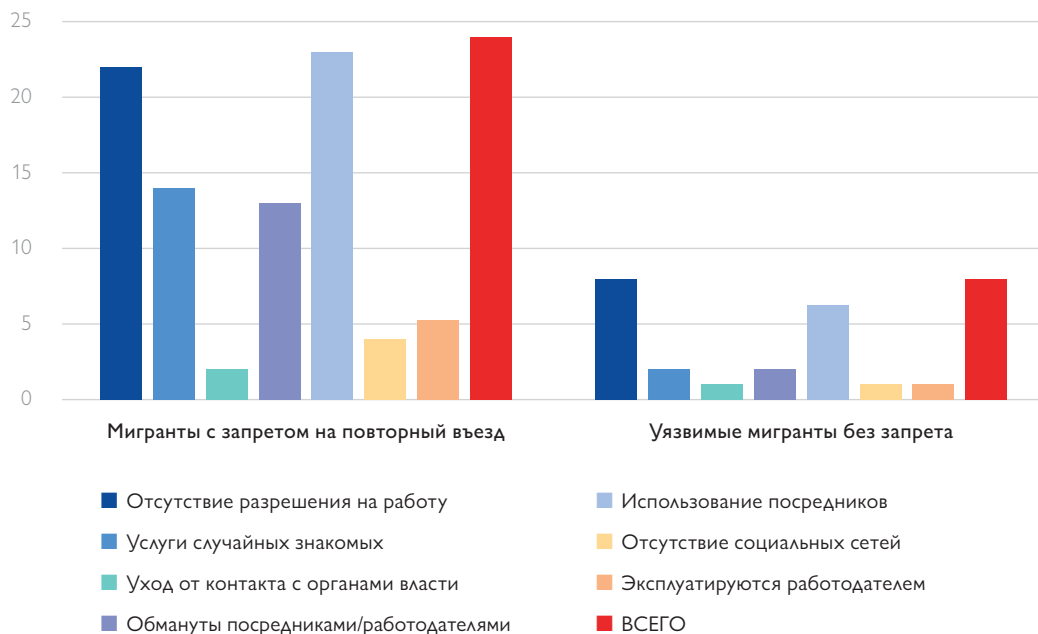
Одним из перспективных направлений регулирования миграционных процессов, связанных с предотвращением нерегулярной миграции, стало заключение соглашений о реадмиссии. Рeadмиссия многими странами рассматривается в контексте возвратной миграции.¹ Предметной областью реадмиссии являются правовые отношения, возникающие в процессе миграции населения из одного государства в другое.²

Запрет на повторный въезд в Российскую Федерацию бумерангом отразился на Казахстане: здесь появились возвратные транзитные мигранты. «Зависшие» на границе мигранты в основном являются гражданами Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана, а ведь эти государства не имеют даже общей границей с РФ. Введение запрета и неосведомленность об этом людей послужили причиной того, что многие из мигрантов вынуждено задержались в Казахстане. Понимая и объективно осознавая возникшую ситуацию, мигранты должны были принять решение о возвращении домой, через Казахстан, либо рассматривать Казахстан как страну своего дальнейшего пребывания. В результате большое число мигрантов вынужденно оказалось на территории РК, либо на срок транзита, либо на период возможного трудоустройства. Данная категория мигрантов подвергается весьма специфическим ситуациям риска (рис. 4.2.1).

¹ Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.10 – международное право; европейское право. М. 2014. 32 с.

² Правовые основы реадмиссии: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Под ред. И.Н. Глебова, А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2010. С. 8.

Рис. 4.2.1. Ситуации риска мигрантов в Казахстане с запретом на повторный въезд в Российскую Федерацию, % респондентов³



В этой связи важна адекватная, взвешенная и выверенная позиция государственных органов, на которые возложена полифункциональная миссия — обеспечение внутренней безопасности и стабильности гражданского населения и обеспечение его интересов с одной стороны, а с другой — защита прав и свобод мигранта. Как и любой человек на планете, каждый мигрант обладает основными правами и свободами, провозглашенными во Всеобщей декларации прав человека, такими как «право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность, на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, на признание его правосубъектности, на равную защиту закона, никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению и наказанию, все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона, никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию».⁴

Анализ нормативно-правовой базы в сфере миграционного законодательства Казахстана показал, что имеющееся в стране законодательство содержит описание процедур возвратной миграции в основном в отношении лиц с неурегулированным статусом. Однако общая стратегия государственной политики включает много эффективных инструментов, которые будут активно содействовать положительному имиджу страны на мировой арене в плане развития и применения в будущем программы добровольного возвращения.

³ По результатам интервью и групповых интервью в Казахстане в январе-июне 2016 г.

⁴ Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 (A) (III) Генеральной Ассамблеи ООН (10 декабря 1948 года).

Осознавая важность государственного контроля в такой непростой обстановке по вынужденным мигрантам Субрегиональным координационным офисом МОМ по ЦА была проведена региональная полевая оценка рисков возвратной миграции.⁵ В данном исследовании также участвовали государственные структуры от Казахстана: Канцелярия Президента РК, Совет безопасности, Комитет национальной безопасности, Министерство по делам религий и гражданского общества, Министерство иностранных дел, Министерство труда и социальной защиты населения, Министерство внутренних дел (Комитет миграционной службы), акиматы городов Актау, Алматы и Астана.

В качестве основных национальных механизмов, способствующих развитию возвратной миграции, следует отметить, в первую очередь, помощь в реинтеграции возвратных мигрантов как в экономическом, так и в социальном направлении.

Экономическая реинтеграция связана с созданием рабочих мест, предоставлением возможности получить новую, востребованную на рынке труда профессию, освоить необходимый уровень языка для трудовой деятельности и общения, получить микрокредитование и обучиться азам предпринимательства, основам финансовой грамотности, также для адаптации возвратных мигрантов необходимы массовая цифровизация государственных услуг, привлечение бизнес-среды, профессиональных сообществ, палаты предпринимателей.

Социальная интеграция проявляется в обеспечении государственных услуг здравоохранения, образования, социальных выплат многодетным и малообеспеченным семьям, подключение для адаптации и интеграции национальных диаспор, вовлечение в профессиональные сообщества по интересам и т.п.

Пример 4.2.1. Институты экономической реинтеграции возвратных мигрантов в Казахстане

Правительством РК реализуется «Программа занятости населения Казахстана». Данная Программа позволит снизить уровень бедности в стране с 8,2 % до 6 %, а уровень безработицы не будет превышать 5,5 %. Задачами данной Программы является вовлечение в продуктивную экономическую занятость самостоятельно занятого, безработного и малообеспеченного населения, развитие кадрового потенциала для реализации программы индустриализации, совершенствование системы оказания адресной социальной помощи. Реализация программы предполагает три этапа: пилотный — 2011 год, второй этап — 2012-2015 годы, третий этап — 2016-2020 годы.⁶

В настоящее время в Кыргызстане активизируются усилия по стимулированию возвращения трудящихся-мигрантов, особенно квалифицированных специалистов. В данном вопросе активную роль играет Центр трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом, созданный в 2010 году при поддержке МОМ.⁷ В рамках проекта укрепляются связи с адми-

⁵ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка МОМ в Центральной Азии. Астана. 2017. 68 с. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications>].

⁶ Программа занятости 2020 Республики Казахстан [Режим доступа: <http://shu.zhambyl.kz/dorozhnaya-kartazanyatosti-2020/>].

⁷ Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Министерство труда, молодежи и миграции КР. Бишкек. 2014. С. 18.

нистрациями регионов Российской Федерации: среди них Москва, Ярославль, Свердловск, Оренбург, Пермь, Пенза, Самара и др. Согласно недавним сообщениям в прессе руководство Пензенской области надеется «возродить» сельскохозяйственный сектор и решить проблему дефицита квалифицированных медицинских работников в сельских районах за счет привлечения до 2 тыс. трудящихся-мигрантов из Кыргызстана. Центр также имеет отлаженную систему взаимодействия с Республикой Корея, Турцией и странами Ближнего Востока по вопросам найма.

Также в Кыргызстане предпринимаются меры по созданию национальной базы данных трудящихся мигрантов, которая будет включать данные о пересечении границ и регистрации, информацию о вакансиях, которые могли бы заинтересовать возвращающихся мигрантов. Регулирование миграции в соответствии с национальными приоритетами Кыргызстана требует следующих мер:

1. Информирование мигрантов о возможностях законного трудоустройства за рубежом:
 - финансирование и создание информационных источников, публикующих объявления о найме рабочей силы; выделения места для публикации в общереспубликанских средствах массовой информации (при непосредственном участии соседних государств);
 - активное использование СМИ для информирования потенциальных мигрантов об условиях труда и правовом режиме в принимающей стране.
2. Усиление эффективности защиты прав граждан КР и их семей за рубежом:
 - при прямой координации с другими странами региона ускорение гармонизации законодательств в области защиты интересов рабочих-мигрантов, в том числе способствование принятию положений о пенсионном обеспечении иностранных граждан и социальных выплатах.
3. Укрепление потенциала дипломатических миссий и консульских представительств за рубежом в целях предоставления поддержки гражданам КР:
 - усиление постоянной координации с другими странами региона по вопросам спроса на рабочую силу и увеличения квот на рабочих мигрантов — граждан РК путем заключения двухсторонних соглашений о приеме рабочей силы.
4. Усиление сотрудничества со странами назначения мигрантов из КР:
 - страны происхождения и страны назначения сталкиваются как с общими, так и со специфическими проблемами в области трудовой миграции. Первоочередная задача стран происхождения — убедиться, насколько это возможно, в защищенности и благополучии своих трудящихся-мигрантов, особенно тех, кто наиболее уязвим к нарушению прав (например женщины, занятые домашним хозяйством).
5. Заключение международных договоров по обеспечению социальных прав граждан КР за рубежом:
 - основные нарушения трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов наблюдаются в таких случаях, как отказ работодателя заключать с мигрантом трудовой контракт (договор) и (или) легализовать правовой статус мигранта; несвоевременная выплата заработной платы или отказ от выплаты заработной платы, принуждение к бесплатному труду; изъятие паспорта работодателем, запрет со стороны

работодателя покидать место работы; обман со стороны посредника; отказ в квалифицированной медицинской помощи.

6. Совершенствование процедур получения регистрации и получения необходимых документов за рубежом в граничных учреждениях КР:
 - регистрация по месту жительства (работы) дает наиболее точные цифры по количеству мигрантов в стране пребывания. Помимо этого, в условиях глобализации должна быть разработана специальная программа поддержки связи с кыргызстанцами, эмигрировавшими и обосновавшимися за рубежом, которая также предусматривала бы систему сохранения коммуникации и трансляции социально-культурных норм между Кыргызстаном и кыргызстанскими диаспорами за рубежом.
7. Обеспечение мер по защите детей, оставшихся без попечения родителей в связи с трудоустройством за рубежом:
 - реальное число брошенных кыргызскими мигрантами детей на сегодняшний день подсчитать невозможно. Не ведется официальная статистика о численности рожденных детей мигрантами;
 - права детей — трудовых мигрантов тоже не защищаются властями страны происхождения, хотя они грубо нарушаются в РФ, где детям нельзя находиться в стране более 90 дней подряд (если у них нет гражданства или РВП РФ), а значит, дети не могут законно жить с родителями и учиться в школе.

Предыдущие программные документы Кыргызстана, в которых рассматривался вопрос возвратной миграции, — это Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года.⁸ В нем предусматривалось обеспечение сбалансированности национального рынка труда, в том числе с учетом приоритетного использования местных трудовых ресурсов в иностранных компаниях, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории КР, создание и внедрение эффективного экономического стимулирования для рационального расселения населения, предотвращающего диспропорции в стихийном миграционном перераспределении населения и препятствующего усилению социально-экономического, демографического, экологического и трудового напряжения в отдельных регионах и населенных пунктах.

Вопросами миграции в Кыргызстане в целом занимается правительство. Также непосредственно к реализации миграционной политики государства привлечены Государственная служба миграции при Правительстве КР, Государственная пограничная служба, Министерство иностранных дел, Министерство социального развития и другие. Из этого видно, что различные государственные органы регулируют вопросы миграции только в пределах своих полномочий. Хотя давно назрела необходимость повышения статуса той же ГСМ до уровня министерства. Министерство — это отраслевой орган, который будет реализовать миграционную политику в государственном масштабе.

Одно из решений Правительства КР по созданию рабочих мест и привлечению избыточных трудовых ресурсов в стране — возрождение средних, малых городов и поселков городского типа за счет воссоздания и укрепления их градообразующей базы, обеспечение тесного

⁸ Разработка Концепции миграционной политики Кыргызской Республики. Бишкек. 2013. С. 57. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Publications/18_migrac_report.pdf].

взаимодействия государственных органов и местного самоуправления в решении вопросов внутренней миграции.

Важно отметить, что активное сотрудничество с Комиссией Евразийского экономического союза по вопросам трудовой миграции и миграционной политики началось на стадии разработки «Дорожной карты» по присоединению Кыргызской Республики к Единому экономическому пространству Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации с учетом формирования Евразийского экономического союза.

Вопросы возвращения трудовых мигрантов в настоящее время стали краеугольным камнем в решении социально-экономических вопросов в Республике Таджикистан. Возвращение на родину для основной массы таджикских мигрантов — важная социальная норма. Исследования показывают, что, находясь на заработках, таджики всегда мечтали о возвращении на родину, в свой дом, к семьям и родственникам.

В последние годы процесс массового возвращения трудовых мигрантов в Республику Таджикистан требует особого внимания и специального регулирования на уровне принятия и реализации нормативно-правовых актов и специальных государственных программ и стратегий. С этой целью Правительством РТ и соответствующими уполномоченными органами в области труда, миграции и занятости принят ряд документов, которые направлены на решение вопросов возвратившихся мигрантов.

В соответствии с Государственной программой содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2018-2019 годы определяются следующие основные задачи на государственном уровне:

- поддержка малого и среднего предпринимательства для обеспечения эффективной занятости в социально-экономических отраслях, с учетом доступа и возможностей для молодежи и женщин;
- разработка и реализация комплекса мер для стимулирования и создания условий эффективной занятости для уязвимых слоев населения;
- внедрение механизма государственно-частного сотрудничества и принципов целевого финансирования региональных программ занятости населения;
- формирование национальной системы содействия развитию производительности труда; разработка программ и механизмов оценки компетентности специалистов в отраслях экономики Таджикистана;
- принятие мер по реализации Закона РТ «Об образовании взрослых»;
- разработка и реализация мер по адаптации деятельности возвратившихся на родину трудовых мигрантов, въезд которым запрещен в страны, принимающие трудовых мигрантов, к условиям рынка труда республики;
- постоянная оценка состояния рынка труда, определение потребности работодателей в рабочей силе посредством проведения исследований рынка труда;
- разработка и реализация мер по предотвращению случаев массового сокращения рабочих с предприятий и организаций;

- координация осуществления мер государственной политики по занятости населения с ходом реализации Государственной стратегии развития рынка труда Республики Таджикистан до 2020 года и Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 года.⁹

Успешной реализацией действующих актов нормативно-правовой базы в РТ в области миграции непосредственно занимаются следующие ведомства:

- Министерство труда, миграции и занятости населения РТ;
- Миграционная служба при Министерстве труда, миграции и занятости населения РТ;
- Агентства по трудоустройству за рубежом;
- Агентство по статистике (разработка талонов прибытия и выбытия, проведение обследований и переписей населения).

В решении Правительства РТ от 4 июня 2014 года «О Миграционной службе» № 390 в ст. 4 перечислены задачи Миграционной службы по отношению к трудовым мигрантам и дважды упомянут термин «возвращающиеся мигранты»: в контексте, во-первых, необходимости их регистрации после возвращения, а во-вторых — сотрудничества Миграционной службы с другими государственными органами для реинтеграции и реабилитации возвращающихся мигрантов.

Реализация этой миссии возложена на миграционные центры, которые уже созданы во всех регионах Таджикистана. Данные Центры называются Центры для консультации и подготовки трудовых мигрантов перед отъездом. В настоящее время созданы 4 из 10 Центров. Они расположены в Душанбе, Хороге, Худжанде и Бохтаре. Основная цель данных Центров — предоставление практической помощи трудящимся-мигрантам посредством тренингов и консультационных курсов, а также организационной и финансовой поддержки на двух стадиях трудовой миграции: до отъезда и после возвращения.

Важное направление, способствующее адаптации и реинтеграции мигрантов как при выезде, так и при возвращении на родину, — образование трудовых мигрантов. В РТ в 2001 году была принята государственная программа по образованию в области прав человека на 2001-2011 годы, которая затем была продлена до 2020 года. В рамках реализации данной государственной программы можно совершенствовать систему информирования, просвещения и обучения мигрантов в области прав человека в соответствии с требованиями национального законодательства и международных стандартов, в том числе вносить изменения по вопросам миграционного образования, которое включает:

- обучение государственных служащих основам прав человека, в том числе правам мигрантов;
- внедрение в образовательные учебные программы курсов подготовки и переподготовки государственных служащих соответствующих органов по правам мигрантов и ПДВР;
- составление учебников и пособий по ПДВР и правам мигрантов;
- создание специализированных центров по обучению трудовых мигрантов перед выездом;
- издание различных научных и информационных публикаций по правам мигрантов.

⁹ Сулаймонов Ш.Ф. Проблемы реализации стратегических целей социально-эколого-экономического развития Республики Таджикистан// Проблемы современной экономики. № 1 (61). 2017. С. 165-168.

Также, при поддержке института «Открытое общество» «Фонд Содействия – Таджикистан» разработана «Дорожная карта по социальной и экономической реинтеграции возвратившихся трудящихся-мигрантов в Республику Таджикистан на 2018-2021 годы», которая состоит из 8 целей:

- Цель 1. Оказать поддержку государственным органам Таджикистана в создании комплексного и реалистичного плана действий перед отъездом мигрантов и после их возвращения на родину из-за рубежа на период 2018-2021 годов.
- Цель 2. Укрепить защиту основополагающих человеческих прав мигрантов до отъезда.
- Цель 3. Укрепить профессиональный потенциал мигрантов до отъезда для улучшения интеграции и последующей реинтеграции.
- Цель 4. Создать координационный механизм и структуру сотрудничества для мер по возвращению и реинтеграции.
- Цель 5. Укрепить потенциал ответственных органов и гражданского общества, как на центральном, так и на местном уровнях по управлению возвращением и реинтеграцией мигрантов.
- Цель 6. Поддержать социальную и экономическую реинтеграцию мигрантов.
- Цель 7. Укрепить сотрудничество между государственными органами и организациями диаспор.
- Цель 8. Организовать мониторинг и проведение оценки реализации «Дорожной карты по управлению миграцией в Таджикистане на 2018-2021 годы».

Таким образом, в последние годы в Таджикистане разработан эффективный механизм регулирования процессов миграции, в том числе трудовой, и реинтеграции вернувшихся трудовых мигрантов. Следовательно, остается вести работу по эффективному внедрению принятых документов, стратегий, программ и других нормативно-правовых актов по вопросам миграции.

В Туркменистане помощь в возвращении и реинтеграции, как отмечалось, выражена в мероприятиях, осуществляемых в рамках общих программ и планов социально-экономического развития страны (создание рабочих мест, развитие образования, здравоохранения и т.п.).

Более предметно указанные вопросы рассматриваются в Национальном плане действий Туркменистана по борьбе с торговлей людьми, утвержденном Постановлением Президента Туркменистана от 18 марта 2016 года. Мероприятия, определенные в Плане действий, направлены, в частности, на оказание социальной помощи и защиту жертв торговли людьми, на их реабилитацию и реинтеграцию, а также восстановление прав жертв торговли людьми и выплату им компенсаций.

Одной из важных проблем, стоящих перед возвратными мигрантами, остается недостаток информации по реабилитации и реинтеграции. Необходимо повысить осведомленность в этом вопросе, включая предоставление информации о нормативно-правовой базе, возможностях в сфере занятости.

Институциональные основы регулирования миграции, включая возвратную, возложены прежде всего на государственные структуры страны. В соответствии с Законом Туркменистана

о миграции уполномоченными государственными органами Туркменистана в области миграции являются Государственная миграционная служба Туркменистана, Министерство иностранных дел Туркменистана, Министерство национальной безопасности Туркменистана, Министерство внутренних дел Туркменистана, Государственная пограничная служба Туркменистана и другие государственные органы, занимающиеся вопросами миграции (ст. 5).

Согласно Закону «О противодействии торговле людьми», помимо выше указанных органов, названа также Генеральная прокуратура Туркменистана (ст. 10, ч. 2).

Анализ нормативных правовых актов, определяющих правовой статус этих государственных органов, показывает, что они наделены важными функциями и полномочиями в фасилитации миграционных процессов. Так, в соответствии с Законом Туркменистана «О миграционной службе» от 21 ноября 2009 года к числу основных задач Государственной миграционной службы относится создание базы (центра) данных о миграционных процессах и внедрение автоматизированной системы обработки данных (ст. 6, п. 4). Одной из важнейших функций Государственной миграционной службы является прием граждан по вопросам миграции, рассмотрение заявлений и жалоб, обобщение и анализ этих обращений, проведение разъяснительной работы среди населения и работников юридических лиц по вопросам, отнесенным к компетенции Государственной миграционной службы (ст. 11, п. 19).

Признавая проблемы обеспечения занятости, Правительство Узбекистана придает приоритетное значение созданию достойных рабочих мест и поощрению занятости населения. Так, повышение уровня занятости населения за счет создания новых устойчивых рабочих мест, регулирование внешней трудовой миграции и внутренней трудовой миграции путем создания благоприятного климата для предпринимательства и бизнеса является одним из важнейших направлений развития социальной сферы в рамках Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан на 2017-2021 годы.¹⁰

В соответствии с Постановлением Президента РУз «О мерах по организации деятельности Министерства занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан» от 24 мая 2017 года принята Программа комплексных мер по дальнейшему совершенствованию деятельности органов по труду и обеспечению занятости населения. В программе уделяется внимание развитию предпринимательства с привлечением временно безработных граждан изъявившим желание начать предпринимательскую деятельность, предоставлению единовременной целевой субсидии вместо пособия по безработице, для оплаты первоочередных расходов по регистрации индивидуальной предпринимательской деятельности.

Министерством занятости и трудовых отношений РУз приняты меры по развитию системы территориальных и отраслевых программ занятости, установлению государственного заказа на создание новых рабочих мест и квот на трудоустройство социально уязвимых слоев населения. С 1 января 2018 года снижены на 50 % ставки единого социального платежа по оплате труда впервые трудоустроенных выпускников средних специальных и высших образовательных учреждений в течение первого года трудоустройства и 25 % — в течение второго и третьего годов. Внедрена система «Электронная трудовая книжка», ННО предоставлено право оказывать на платной основе услуги в сфере трудоустройства граждан

¹⁰ Устойчивая занятость в Узбекистане: состояние, проблемы и пути их решения. Аналитическая записка [Режим доступа: www.uz.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/economicgovernance/Employment/un_doc_uzb_employ_brif_WEB.pdf].

на территории страны и за рубежом на основе лицензии, образован Фонд общественных работ Министерства занятости.

В 2017 году создано 336 тыс. новых рабочих мест, созданию которых способствовала политика государства по поддержке предпринимательства. Утверждена Программа комплексных мер по обеспечению ускоренного развития предпринимательской деятельности, всемерной защите частной собственности и качественному улучшению делового климата в Узбекистане.

В пункте 2 Постановления Кабинета министров РУз от 8 сентября 2018 года № 703 закреплена норма о создании по мере необходимости в городах Узбекистана региональных Бюро по трудоустройству за рубежом Агентства по вопросам внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений РУз.

В 4 пункте Постановления поставлена задача по созданию Центра предвыездной адаптации и обучения граждан, выезжающих за рубеж, в филиалах Агентства по внешней трудовой миграции при Министерстве занятости и трудовых отношений РУз.

Постановлением Кабинета министров РУз от 12 сентября 2018 года № 725 «О мерах по дальнейшему совершенствованию и коренному пересмотру системы организованного трудоустройства граждан Республики Узбекистан за рубежом» утверждено Положение о порядке лицензирования деятельности по трудоустройству граждан РУз за рубежом. Лицензирование осуществляет Министерство занятости и трудовых отношений. Его рабочим органом выступает Агентство по внешней трудовой миграции, призванное выполнять следующие функции:

- содействовать гражданам РУз в реализации их прав на трудовую деятельность за рубежом путем эффективного управления и контроля за процессами организованного набора, подготовки, проведения адаптационных мероприятий и трудоустройства за рубежом;
- осуществлять комплексный анализ внешней трудовой миграции, разрабатывать на этой основе предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, оказывать содействие в трудоустройстве граждан, вернувшихся из трудовой миграции;
- участвовать в разработке и реализации проектов международного сотрудничества в области трудовой миграции, осуществлять взаимодействие с компетентными органами иностранных государств по вопросам регулирования процессов трудоустройства граждан РУз за рубежом и обеспечения их трудовых прав;
- выполнять функции рабочего органа Министерства занятости и трудовых отношений РУз по лицензированию деятельности по трудоустройству граждан РУз за рубежом и осуществлению контроля за их деятельностью, аккредитации юридических лиц, ведущих деятельность по подтверждению профессиональной компетенции граждан РУз, выезжающих за рубеж для ведения трудовой деятельности;
- осуществление в установленном порядке выдачи юридическим лицам разрешений на привлечение иностранной рабочей силы и подтверждений иностранным гражданам на право трудовой деятельности на территории РУз, а также ведение учета иностранных граждан, работающих в РУз.

В случае необеспечения иностранным работодателем оговоренных требований в части социальных и бытовых условий, условий оплаты труда или не решения иных вопросов, что повлекло

за собой отказ работодателя трудоустроить мигранта, направляющая организация принимает экстренные меры по трудоустройству соискателя у другого иностранного работодателя.

В случае невозможности трудоустройства соискателя в соответствии с ранее оговоренными требованиями направляющая организация обязана обеспечить возвращение соискателя на родину.

В случае неисполнения указанного обязательства со стороны направляющей организации Агентство принимает срочные меры по обеспечению возврата соискателя на родину за счет средств, зарезервированных направляющей организацией в Фонде поддержки и защиты прав и интересов граждан, осуществляющих трудовую деятельность за рубежом.

Мониторинг деятельности трудовых мигрантов, защита их прав, свобод и законных интересов в государстве трудоустройства осуществляется:

- атташе по вопросам внешней трудовой миграции консульских учреждений РУз;
- зарубежными представительствами Агентства;
- государственными и негосударственными зарубежными партнерами Агентства.

Агентство также участвует в реализации программ и проектов по реинтеграции трудовых мигрантов, предоставляет территориальным органам содействия трудоустройству населения списки граждан РУз, вернувшихся на родину по окончании временной трудовой деятельности за рубежом, для их последующего трудоустройства на территории РУз.

Примером помощи в добровольном возвращении и реинтеграции в Узбекистане можно назвать и поддержку государства в реабилитации жертв торговли людьми. Для координации действий государственных органов, органов самоуправления граждан и негосударственных некоммерческих организаций в области противодействия торговле людьми, а также организации мероприятий, направленных на повышение эффективности работы по выявлению и устранению причин и условий, способствующих торговле людьми, создана Республиканская Межведомственная комиссия по противодействию торговле людьми. Ежегодно она принимает План мероприятий по повышению эффективности борьбы с торговлей людьми, предусматривающий меры по усовершенствованию нормативно-правовой базы; улучшению организационных мер по борьбе с торговлей людьми; защите и оказанию помощи людям, пострадавшим от торговли людьми, повышению осведомленности населения о негативных факторах торговли людьми и профессиональному обучению представителей государственных органов, неправительственных и общественных организаций, осуществляющих деятельность по борьбе с торговлей людьми.

На основании Закона РУз «О противодействии торговле людьми» от 17 апреля 2008 года учрежден Республиканский реабилитационный центр по оказанию помощи жертвам торговли людьми. Центр оказывает неотложную медицинскую, психологическую, социальную, юридическую и иную помощь жертвам торговли людьми, содействует их социальной реабилитации. Центр функционирует при Министерстве здравоохранения РУз и координируется им, способствует доступу детей к образовательным учреждениям, ведет годовой мониторинг семьи, в которую возвращается жертва торговли людьми.

Контрольные вопросы:

1. Обоснуйте необходимость поиска баланса интересов возвратных мигрантов и местного населения в реализации идей возвратной миграции.
2. Перечислите органы государственной власти, которые в перспективе могут реализовать ПДВР в странах ЦА.
3. Какова роль и ответственность государств, из которых возвращаются мигранты в страны ЦА?
4. Каким образом регулируются вопросы возвращения мигрантов в отдельных государствах ЦА?
5. Возможна ли передача функции миграционной политики в ведение МИД в странах ЦА?

Практикум:

1. Сформулируйте поправки в законодательство своей страны, способствующие развитию ПДВР и привлекательности ее использования потенциальными возвратными мигрантами.
2. 31 октября 2018 года Президентом РФ утверждена новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года. Проанализируйте Концепцию в части возможного возврата трудовых мигрантов на родину, в страны ЦА. Какое значение имеет новая Концепция для стабилизации миграционной ситуации в странах ЦА? Обоснуйте свою точку зрения.

Обязательная литература:

1. Трудовая миграция в структуре социально-трудовых отношений в Республике Таджикистан/ Отв. ред. С.Д. Мутиева, Ю.Р. Юсуфбеков. Душанбе: Изд-во НИИ труда, миграции и занятости населения. 2016. 163 с. [Режим доступа: www.rtsu.tj/upload/files/data3/Монография_ТРУДОВАЯ%20МИГРАЦИЯ.pdf].
2. Бритвина И.Б. Мигранты как объект социальной работы: Учебное пособие. Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та. 2012. 248 с.
3. Воробьева О.Д., Топилин А.В., Мукомель В.И. и др. Миграция населения: теория, политика: учебное пособие. М.: Экономическое образование. 2012. 364 с.
4. Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков 2017. Алматы: MOM. 68 с. [Режим доступа: www.iom.kz/images/books/2017-risk-analysis-rus.pdf].
5. Герасимов С.А. Правовые основы реадмиссии: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. И. Н. Глебова, А. С. Прудникова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2012. 159 с. [Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/389453>].

Дополнительная литература:

6. Абашин С. Миграция из Центральной Азии: Практики, местные сообщества, транснационализм. Политика и право России. 2013. Том 51. № 3. Май-июнь. С. 6-20.

7. Варшавская Е.Я., Денисенко М.Б. Мобильность иностранных работников на российском рынке труда// Социологические исследования. – 2014. № 4. С. 63-73.
8. Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике. Министерство труда, молодежи и миграции КР. Бишкек: Изд-во Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики. 2014. 40 с.
9. Икромов Д.З. Влияние международной трудовой миграции из стран Центральной Азии на социально-экономическое развитие России: диссер. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.14. Санкт-Петербург. 2017. 207 с.
10. Исроилов И.Н. Современная миграционная политика Республики Таджикистан: процесс становления, особенности институционализации и технологии осуществления: диссер. канд. полит. наук: 23.00.02. Душанбе, 2012. 153 с.
11. Исследование проблем возвратившихся трудовых мигрантов в городе Душанбе, РРП и Хатлонской области. Результаты исследования общественной организации «Центр инновационного развития». Душанбе: ООО «Нашр». 2018. 69 с. [Режим доступа: <http://mehnat.tj/nii/ru/2018/12/23/2018г-анализ-социально-экономических-проблем/>].
12. Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.10 – международное право; европейское право. М. 2014. 32 с.
13. Кожокин Е. Европейский Союз, Россия, СНГ: демографические измерения// Международная жизнь. М. 2011. № 10. С. 2-19.
14. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии 2016. Астана: Форма Плюс. 2016. 288 с. [Режим доступа: <https://kazakhstan.iom.int/publications/>].
15. Нурматов Т.А. Унификация миграционного законодательства Кыргызской Республики в контексте ЕАЭС// Казахстан как миграционный хаб Евразии: вклад миграции в устойчивое развитие: Сборник статей. Серия «Демография. Социология. Экономика». Том 4, № 3 / Под редакцией чл.-корр. РАН Рязанцева С.В., к. ф.-м. н. Храмовой М.Н., доктора PhD Деловаровой Л.Ф. – М.: Изд-во «Экон-Информ», 2018. – 166 с.
16. Разработка Концепции миграционной политики Кыргызской Республики. Отчет Национального института стратегических исследований Кыргызской Республики. Бишкек. 2013. 94 с. [Режим доступа: https://auca.kg/uploads/Migration_Database/Publications/18_migrac_report.pdf].
17. Раимдодов У.С. Социально-экономические проблемы возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан// Экономика Таджикистана. 2018. № 2. С. 115-124.
18. Рахимова Н.Х. Роль русской общины в развитии культурного сотрудничества Республики Таджикистан// Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук: Исторические науки. 2015. № 1 (62). С. 7-14.

19. Рязанцев С.В., Богданов И.Я., Доброхлеб В.Г., Лукьянец А.С. Миграционное взаимодействие стран Центральной Азии с Россией и Казахстаном в контексте интеграционных процессов в ЕАЭС// Центральная Азия и Кавказ. 2017. Т. 20. Вып. 1. С. 44-56.
20. Трудовая миграция и трудоемкие отрасли в Кыргызстане и Таджикистане: возможности для человеческого развития в Центральной Азии. Санкт-Петербург: Центр интеграционных исследований Евразийского банка развития. 2015. 127 с. [Режим доступа: https://eabr.org/upload/iblock/0b9/report_ca_labour_migration_and_labour_intensive_sectors_full_rus.pdf].



Саида Сафарова, 41, выглядит уверенно и активно, обслуживая клиентов через свой прилавок с едой, сладостями и напитками на оживленном рынке в центре города Бохтар, главного города на юге Таджикистана. Оборудование было предоставлено при поддержке МОМ Таджикистан.

Фото: МОМ Таджикистан, 2019

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Международная нормативно-правовая база по миграции

1. Всеобщая декларация прав человека (10 декабря 1948 года).
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (16 декабря 1966 года).
3. Международный пакт о гражданских и политических правах (16 декабря 1966 года).
4. Венская конвенция о праве международных договоров (23 мая 1969 года).
5. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (18 декабря 1979 года).
6. Конвенция о правах ребенка (20 ноября 1989 года).
7. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (21 декабря 1965 года).
8. Конвенция о статусе беженцев (14 декабря 1950 года).
9. Протокол, касающийся статуса беженцев (31 января 1967 года).
10. Конвенция о статусе апатридов (28 сентября 1954 года).
11. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (15 ноября 2000 года).
12. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Приложение 2 (15 ноября 2000 года).
13. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Приложение 3 (15 ноября 2000 года).
14. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (18 декабря 1990 года).
15. Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (1994 год).
16. Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (1998 год).
17. Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции (2004 год).
18. Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека (2005 год).

19. Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ (2007 год).
20. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ (2008 год).
21. Соглашение о единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников СНГ (2011 год).
22. Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы (2013 год).
23. Программа сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015-2019 годы (2014 год).
24. Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии торговле людьми (2014 год).
25. Договор о Евразийском экономическом союзе (29 мая 2014 года).

Приложение 2.

Нормативно-правовая база Республики Казахстан по миграции

Конституция и законы:

1. Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа июня 1995 года.
2. Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года № 477-IV.

Указы Президента и Постановления Правительства:

1. Послание Президента РК - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «“Казахстан-2050”: новый политический курс состоявшегося государства» (г. Астана, 14 декабря 2012 года).
2. Указ Президента РК «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» от 15 февраля 2018 года № 636.
3. Постановление Правительства РК «О Концепции репатриации этнических казахов на историческую родину» от 16 сентября 1998 года № 900.
4. Постановление Правительства РК «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы» от 29 сентября 2017 года № 602.
5. Постановление Правительства РК «Об утверждении Правил въезда и пребывания иммигрантов в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и Правил осуществления миграционного контроля, а также учета иностранцев и лиц без гражданства, незаконно пересекающих Государственную границу Республики Казахстан, незаконно пребывающих на территории Республики Казахстан, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию Республики Казахстан» от 21 января 2012 года № 148.
6. Постановление Правительства РК «Об утверждении Государственной программы поддержки и развития бизнеса “Дорожная карта бизнеса-2020”» от 25 августа 2018 года № 522.
7. Постановление Правительства РК «Об утверждении Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы “Еңбек”» от 13 ноября 2018 года № 746.

Положения и приказы:

8. Положение «О Миграционной службе» от 4 июня 2014 года № 390.
9. Приказ министра здравоохранения РК № 665 «Об утверждении Правил оказания иммигрантам медицинской помощи» от 30 сентября 2011 года.
10. Приказ министра труда и социальной защиты населения РК «Об утверждении Правил присвоения или продления статуса оралмана» от 22 июля 2013 года № 329-Ө-М.
11. Приказ министра труда и социальной защиты населения РК «Об утверждении Правил первичного расселения этнических казахов и членов их семей, по их желанию, до присвоения статуса оралмана в центрах временного размещения» от 22 июля 2013 года № 328-Ө-М.
12. Приказ министра труда и социальной защиты населения РК «Об утверждении Правил и сроков проживания оралманов и членов их семей в Центре адаптации и интеграции оралманов, а также Правил оказания оралманам и членам их семей адаптационных и интеграционных услуг» от 22 июля 2013 года № 331-Ө-М.
13. Приказ министра внутренних дел РК «Об утверждении Правил выдачи, продления и отзыва разрешения трудовому иммигранту, а также регистрации, формирования и ведения дакто-, фотоучетов трудовых иммигрантов» от 8 февраля 2014 года № 76.
14. Приказ министра здравоохранения и социального развития РК «Об утверждении Правил добровольного переселения лиц для повышения мобильности рабочей силы» от 14 июня 2016 года № 515.
15. Приказ министра внутренних дел РК «Об утверждении стандарта государственной услуги “Выдача и продление разрешений трудовым иммигрантам”» от 25 декабря 2018 года № 938.
16. Приказ министра внутренних дел РК «Об утверждении стандартов государственных услуг “Регистрация и выдача разрешения иностранцам и лицам без гражданства на постоянное жительство в Республике Казахстан”, “Выдача удостоверений лицам без гражданства и видов на жительство иностранцам, постоянно проживающим в Республике Казахстан”, “Регистрация приема и выхода из гражданства Республики Казахстан”, “Присвоение и продление статуса беженца в Республике Казахстан”» от 7 апреля 2015 года № 315.
17. Приказ министра внутренних дел РК «Об утверждении Правил регистрации паспортов иммигрантов, предоставления принимающими лицами информации о пребывающих у них иммигрантах, изготовления и выдачи миграционных карточек, передвижения иммигрантов, въезда иммигрантов в отдельные местности (территории), закрытые для посещения иностранцами, а также транзитного проезда иностранцев и лиц без гражданства по территории Республики Казахстан» от 27 января 2016 года № 83.
18. Приказ министра финансов РК «Об утверждении Правил, срока и формы представления органами внутренних дел сведений о налогоплательщиках, которым выданы разрешения трудовому иммигранту, а также Правил представления уполномоченным государственным органом сведений о прибывших иностранцах» от 12 февраля 2018 года № 158.

Приложение 3.

Нормативно-правовая база Кыргызской Республики по миграции

Конституция и Законы:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года.
2. Закон КР «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года № 133.
3. Закон КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года № 61.
4. Закон КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года № 4.
5. Закон КР «О беженцах» от 25 марта 2002 года № 44.
6. Закон КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года № 1296-XII.
7. Закон КР «О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику» от 26 ноября 2007 года № 175.
8. Закон КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 года № 55.
9. Закон КР «Об основах государственной политики по поддержке соотечественников за рубежом» от 3 августа 2013 года № 183.
10. Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Министерства труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики в Российской Федерации, подписанного 15 апреля 2015 года в городе Москва» от 27 июля 2015 года № 197.
11. Закон КР «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 года, подписанного 22 сентября 2003 года в городе Москва» от 11 мая 2004 года № 65.
12. Закон КР «О ратификации Кыргызской Республикой Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года, Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее от 15 декабря 2000 года, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху от 15 декабря 2000 года, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности» от 15 апреля 2003 года № 74.

13. Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях, подписанного 9 июля 2002 года в городе Бишкек» от 1 августа 2003 года № 186.
14. Закон КР «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией» от 1 августа 2003 года № 180.
15. Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года» от 15 апреля 2003 года № 80.
16. Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о правовом статусе представительства Федеральной миграционной службы (Российская Федерация) в Кыргызской Республике, подписанного 21 октября 2011 года в городе Душанбе» от 27 ноября 2013 года № 207.
17. Закон КР «О ратификации Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств, подписанной 14 ноября 2008 года в городе Кишинев» от 26 ноября 2009 года № 305.
18. Закон КР «О ратификации Решения о Программе сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2006-2008 годы, подписанного 26 августа 2005 года в городе Казань» от 28 апреля 2008 года № 77.
19. Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Международной организацией по миграции о сотрудничестве в области миграции, подписанного 9 февраля 1998 года в городе Бишкек» от 15 апреля 2003 года № 81.
20. Закон КР «О ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Кыргызской Республики, временно работающих на территории Республики Казахстан, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Кыргызской Республики, подписанного 4 июля 2006 года в городе Астана» от 28 апреля 2007 года № 50.
21. Закон КР «О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года, подписанного 25 ноября 2005 года в городе Москва» от 6 декабря 2006 года № 203.
22. Закон КР «О ратификации Протокола к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, подписанного 10 февраля 1995 года в городе Алматы» от 19 марта 2004 года № 30.

Соглашения и Постановления Правительства:

23. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев (Бишкек, 18 июля 1995 года).
24. Постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики “Единство. Доверие. Созидание”» от 30 августа 2018 года № 413.
25. Постановление Правительства КР «Об утверждении Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики на 2018 год по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики “Жаны доорго кырк кадам”» от 31 января 2018 года № 74.
26. Постановление Правительства КР «О Программе Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017-2020 годы» от 15 ноября 2017 года № 743.

Приложение 4.

Нормативно-правовая база Республики Таджикистан по миграции

Конституция и законы:

1. Конституция Республики Таджикистан. Принята 6 ноября 1994 года.
2. Закон РТ «О миграции» от 11 декабря 1999 года.
3. Закон Республики Таджикистан «О содействии занятости населения» от 1 августа 2003 года.

Межгосударственные соглашения:

4. Соглашение между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией о порядке пребывания граждан Республики Таджикистан на территории Российской Федерации от 8 февраля 2013 года.

Указы Президента и Постановления Правительства:

5. Указ Президента РТ «Об усилении борьбы с незаконной миграцией в Республике Таджикистан» от 2 апреля 2001 г., № 544.
6. Указ Президента РТ «Об установлении квоты иммиграции и привлечения иностранной рабочей силы в Республику Таджикистан на 2018 год» от 20 января 2018 года № 998.

Положения и правила:

7. Положение «О Миграционной службе» от 4 июня 2014 года № 390.
8. Положение лицензионной комиссии Миграционной службы Министерство внутренних дел Республики Таджикистан от 4 июня 2008 года № 318.
9. Положение о порядке внутренней миграции в Республике Таджикистан от 1 октября 2008 года № 467.
10. Положение о порядке осуществления иммиграционного контроля от 2 декабря 2008 года № 599.
11. Положение о службе по государственному надзору в сфере труда, миграции и занятости населения от 3 мая 2014 года № 299.
12. Правила учета миграции граждан Республики Таджикистан за рубеж и возвращения из-за рубежа от 2 июля 2015 года № 447.

Государственные концепции и программы:

13. Концепция государственной миграционной политики Республики Таджикистан от 8 октября 1998 года № 411.
14. Концепция трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за границу от 9 июня 2001 года № 242.

Приложение 5.

Нормативно-правовая база Туркменистана по миграции

Конституция и законы:

1. Конституция Туркменистана. Принята Конституционным Законом Туркменистана от 18 мая 1992 года № 691-XII. (в новой редакции от 14 сентября 2016 года №448-V).
2. Закон Туркменистана «О миграционной службе» от 21 ноября 2009 года.
3. Закон Туркменистана «О миграции» от 31 марта 2012 года.
4. Закон Туркменистана «О противодействии торговле людьми» от 15 октября 2016 года.
5. Закон Туркменистана «О беженцах» от 3 июня 2017 года.
6. Закон Туркменистана «О гражданстве Туркменистана» от 22 июня 2013 года.
7. Закон Туркменистана «О правовом положении иностранных граждан в Туркменистане» от 26 марта 2011 года.
8. Закон Туркменистана «О занятости населения» от 18 июня 2016 года.
9. Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях от 29 августа 2013 года.
10. Уголовный кодекс Туркменистана от 10 мая 2010 года.

Национальные планы и постановления Президента:

11. Национальный план действий Туркменистана по борьбе с торговлей людьми на 2016-2018 годы, утвержденный Постановлением Президента Туркменистана от 18 марта 2016 года № 14672.
12. Постановление Президента Туркменистана «Об утверждении Положения о порядке предоставления статуса беженца в Туркменистане» от 7 марта 2005 года № 7130.
13. Постановление Президента Туркменистана «О совершенствовании деятельности Государственной миграционной службы Туркменистана» от 13 июня 2005 года.

Положения:

14. Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан за рубежом, утвержденное Постановлением Президента Туркменистана от 25 июня 2009 года.
15. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Туркменистана, утвержденное Постановлением Президента Туркменистана от 1 мая 2014 года № 13631.

Приложение 6.

Нормативно-правовая база Республики Узбекистан по миграции

Конституция, кодексы и законы:

1. Конституции Республики Узбекистан. Принята 8 декабря 1992 года.
2. Уголовный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 года.
3. Трудовой кодекс Республики Узбекистан от 21 декабря 1995 года. Введен в действие с 1 апреля 1996 года.
4. Закон РУз «О занятости населения» от 13 января 1992 года.
5. Закон РУз «О гражданстве Республики Узбекистан» от 2 июля 1992 года.
6. Закон РУз «О государственном пенсионном обеспечении граждан» от 3 сентября 1993 года № 938-XII.
7. Закон РУз «О противодействии торговле людьми» от 17 апреля 2008 года.
8. Закон РУз «О присоединении Республики Узбекистан к соглашению о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией» (Москва, 6 марта 1998 года) от 10 апреля 2013 года.
9. Закон РУз № ЗРУ-501 «О частных агентствах занятости» от 16 октября 2018 года.

Постановления и указы Президента:

10. Постановление Президента РУз «О мерах по повышению эффективности борьбы с торговлей людьми» от 8 июля 2008 года № 911.
11. Постановление Президента РУз «О мерах по дальнейшему расширению сотрудничества в области трудовой миграции с Республикой Корея» 1 июля 2013 года № ПП-1993.
12. Постановление Президента РУз «О мерах по обеспечению безопасности граждан Республики Узбекистан во время их выезда на транспорте за пределы республики для осуществления временной трудовой деятельности» от 5 марта 2018 года № ПП-3584.
13. Постановление Президента РУз «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию системы внешней трудовой миграции Республики Узбекистан» от 5 июля 2018 года № ПП-3839.
14. Постановление Президента РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики Республики Узбекистан в сфере сотрудничества с соотечественниками, проживающими за рубежом» от 25 октября 2018 года № ПП-3982.
15. Постановление Президента РУз «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах государственного бюджета Республики Узбекистан на 2019 год и бюджетных ориентиров на 2020-2021 годы» от 26 декабря 2018 года № ПП-408625.

16. Указ Президента РУз «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» от 7 февраля 2017 года № УП-4947.
17. Указ Президента РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию межнациональных отношений и дружественных связей с зарубежными странами» от 19 мая 2017 года № УП-5046.
18. Указ Президента РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию государственной политики в сфере занятости и коренному повышению эффективности деятельности органов по труду» № УП-5052 от 24 мая 2017 года.

Постановления Сената:

19. Постановление Сената Олий Мажлиса РУз «О Программе создания рабочих мест и обеспечения занятости населения на 2013 год» от 5 декабря 2012 года № ПС-344-II.
20. Постановление Сената Олий Мажлиса РУз «О Программе создания рабочих мест и обеспечения занятости населения на 2014 год» от 12 декабря 2013 года № ПС-401-II.
21. Постановление Сената Олий Мажлиса РУз «О Программе создания рабочих мест и обеспечения занятости населения на 2015 год» от 13 ноября 2014 года № ПС-454-II.

Постановления Кабинета министров и Пленума Верховного суда:

22. Постановление Кабинета министров РУз «О порядке въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Узбекистан» от 21 ноября 1996 года № 408. Приложение № 1 «Порядок въезда в Республику Узбекистан и выезда из Республики Узбекистан иностранных граждан и лиц без гражданства». Приложение № 2 «Правила пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Узбекистан». Приложение № 3 «Правила транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Республики Узбекистан».
23. Постановление Кабинета министров РУз «О мерах по совершенствованию организации трудовой деятельности граждан Республики Узбекистан за рубежом» от 12 ноября 2003 года № 505.
24. Постановление Кабинета министров РУз «О порядке применения “Положения о порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы в Республике Узбекистан”» от 23 декабря 2003 года № 560.
25. Постановление Кабинета министров РУз «Об образовании регионального хозрасчетного бюро по трудоустройству граждан за рубежом в городе Бухаре» от 23 декабря 2003 года № 561.
26. Постановление Кабинета министров РУз «О совершенствовании учета граждан Республики Узбекистан, выезжающих за рубеж для осуществления трудовой деятельности» от 15 мая 2007 года № 97.
27. Положение «О Республиканском реабилитационном центре по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми», утвержденное Постановлением Кабинета министров РУз от 5 ноября 2008 года № 240.

28. Постановление Кабинета министров РУз «О мерах по дальнейшему расширению инвестиционного сотрудничества с Республикой Корея» от 28 ноября 2012 года № 331.
29. Постановление Кабинета министров РУз от 24 декабря 2014 года № 360 «О внесении изменений в Постановление Кабинета министров «Об образовании республиканского реабилитационного центра по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми» от 5 ноября 2008 года № 240.
30. Постановление Кабинета министров РУз «О совершенствовании методики определения численности населения, нуждающегося в трудоустройстве, включая методику обследования домохозяйств по вопросам занятости, а также разработки баланса трудовых ресурсов, занятости и трудоустройства населения» от 22 декабря 2017 года № 1011.
31. Постановление Кабинета министров РУз «Об организации деятельности Общественного совета при Комитете по межнациональным отношениям и дружественным связям с зарубежными странами при Кабинете министров Республики Узбекистан» от 25 декабря 2017 года № 1018.
32. Постановление Кабинета министров РУз «О мерах по дальнейшему совершенствованию и коренному пересмотру системы организованного трудоустройства граждан Республики Узбекистан за рубежом» от 12 сентября 2018 года № 725.
33. Постановление Кабинета министров РУз «Об утверждении Положения о порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы в Республике Узбекистан» от 25 марта 2019 года № 244.
34. Постановление Кабинета министров РУз «О порядке представления и размещения информации на правительственном портале Республики Узбекистан в сети интернет» от 21 апреля 2019 года № 116.
35. Постановление Министерства занятости и трудовых отношений РУз, Министерства высшего и среднего специального образования РУз, Государственного центра тестирования при Кабинете министров РУз «Об утверждении Положения о порядке организации проведения комплексного экзамена на территории Республики Узбекистан для граждан, планирующих осуществлять временную трудовую деятельность на территории Российской Федерации» рег. № МЮ 3006 от 5 мая 2018 года.
36. Постановление Пленума Верховного суда РУз «О судебной практике по делам о торговле людьми» от 24 ноября 2009 года № 13.

Приказы:

37. Приказ министра труда и социальной защиты населения РУз «Об утверждении Тарифов за выдачу (продление) разрешений гражданам Республики Узбекистан на осуществление трудовой деятельности за рубежом, выдачу (продление) разрешений юридическим лицам на привлечение иностранной рабочей силы и выдачу (продление) подтверждений иностранным гражданам на право трудовой деятельности на территории Республики Узбекистан» рег. № МЮ 1398 от 16 августа 2004 года.
38. Приказ министра труда и социальной защиты населения РУз «О внесении изменений и дополнений в инструкцию о порядке применения “Положения о порядке

привлечения и использования иностранной рабочей силы в Республике Узбекистан»» рег. № МЮ 285-1 от 20 сентября 2011 года.

39. Приказ министра труда и социальной защиты населения РУз «О внесении дополнений в Инструкцию о порядке применения “Положения о порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы в Республике Узбекистан”» рег. № МЮ 285-2 от 13 ноября 2012 года.
40. Приказ министра юстиции РУз «Об утверждении общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан» рег. № МЮ 2333 от 2 марта 2012 года.
41. Инструкция Министерства труда РУз рег. № МЮ 285 от 20 ноября 1996 года.



Азизулло Исматов и его мама, Рахима Алимова прошли через трудные времена прежде, чем оказаться в списке МОМ на получение небольшого доходогенерирующего гранта, который изменил их жизнь. Кушониён, Таджикистан.

Фото: МОМ Таджикистан, 2019

Приложение 7.

Нормативно-правовая база Российской Федерации по миграции

Конституция, кодексы и законы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята 112 декабря 1993 года. Вступила в силу 25 декабря 1993 года.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ.
3. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» № 109.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений ФЗ “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ”» № 110.
5. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” и статью 6 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в РФ”» от 7 июня 2017 года № 111-ФЗ.
6. Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» № 114.
7. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115.
8. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ.
9. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”» от 27 декабря 2018 года № 544-ФЗ.
10. Федеральный закон «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» от 19 июля 2018 года № 216-ФЗ.
11. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 2 и 23 Федерального закона “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”» от 11 октября 2018 года № 366.
12. Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 8 и 23 Федерального закона “О миграционном учете” в части снятия иностранного гражданина или лица без гражданства с учета по месту пребывания в Российской Федерации» от 29 июля 2018 года № 257.

13. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”» от 27 июня 2018 года № 163.
14. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 мая 2014 года № 116-ФЗ.
15. Федеральный закон «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» от 29 декабря 2006 года № 255.
16. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 года № 357.

Международные соглашения:

17. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации.
18. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей.
19. Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства.
20. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 года.
21. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Украины от 16 января 1997 года.

Указы Президента:

22. Указ Президента РФ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» от 31 октября 2018 года.
23. Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» от 5 апреля 2016 года № 156.
24. Указ Президента РФ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» от 22 июня 2006 года № 637.

25. Указ Президента РФ об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство России в упрощенном порядке от 24 апреля 2010 года.

Постановления и распоряжения Правительства:

26. Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 7 марта 2019 года № 246.
27. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ «О проведении подчищающей иммунизации против кори на территории Российской Федерации» от 6 марта 2019 года № 2.
28. Постановление Правительства РФ «Об увеличении срока временного пребывания на территории Российской Федерации граждан Украины, постоянно проживающих на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины» от 29 декабря 2018 года № 1744.
29. Постановление Правительства РФ «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы и утверждении квот на 2019 год» от 6 декабря 2018 года № 1494.
30. Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 15 января 2007 года № 9.
31. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил аккредитации частных агентств занятости на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала)» от 29 октября 2015 года № 1165.
32. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня документов и сведений, находящихся в распоряжении отдельных федеральных органов исполнительной власти и необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг» от 1 ноября 2016 года № 2326-р.
33. Распоряжение Правительства РФ «Об установлении квот на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в РФ на 2019 год» от 15 ноября 2018 года №2496-р.

Приказы:

34. Приказ МВД России «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), применяемых при проверке соблюдения требований миграционного законодательства РФ юридическими лицами и ИП» от 29 января 2019 года № 42.
35. Приказ МВД России «О формах и порядке уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории РФ» от 10 января 2018 года № 11.

36. Приказ МВД России «Об утверждении порядка принятия решения о запрете работодателю привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в РФ в качестве высококвалифицированных специалистов» от 10 января 2018 года № 9.
37. Приказ МВД России «Об утверждении формы заявления о выдаче работодателю или заказчику разрешения на привлечение и использование иностранных работников и формы бланка разрешения на привлечение и использование иностранных рабочих» от 19 июня 2017 года № 392.
38. Приказ ФМС России «Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» от 29 июня 2015 года № 321.
39. Приказ об утверждении правил обязательного медицинского страхования от 28 февраля 2011 года № 158н.



Международная организация по миграции
Субрегиональный Координационный офис в Центральной Азии
Республика Казахстан, Нур-Султан, ул. Мамбетова 14

Тел.: +7 7172 696553

Электронная почта: iomastana@iom.int

Веб-сайт: kazakhstan.iom.int