Доклад
«Об анализе нормативных правовых актов в области прав мигрантов в государствах – членах Комиссии по правам человека СНГ и внесении предложений по их совершенствованию»

Активная трудовая миграция привела к сегментации рынков труда в развитых странах и выделению секторов, занятых преимущественно мигрантами. Влияние миграционных процессов затрагивает многие сферы жизнедеятельности общества, и могут быть как положительными, так и отрицательными, становясь, таким образом, источником противоречий и конфликтов. В этой связи одной из основных задач, стоящих перед странами, в эпоху глобализации, является разработка эффективной миграционной политики, четко регулирующей миграционные процессы, чтобы обеспечить бесконфликтное и благополучное развитие стран, их дальнейшее экономическое, политическое, культурное и социальное процветание.

На фоне современных вызовов, продолжаются интеграционные процессы на пространстве СНГ, очередным этапом которых стало образование Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС). В рамках ЕАЭС были заключены десятки соглашений, в том числе в сфере правового положения трудящихся мигрантов. Гражданам государств ЕАЭС создаются благоприятные условия для пребывания и осуществления трудовой деятельности, в том числе и членам их семей, что оказывает влияние на динамику миграционных процессов.

В контексте внешней трудовой миграции важное место занимают следующие права: на труд, оплату труда, отдых, охрану труда и надлежащие условия труда и т.д. Факты нарушения трудового законодательства и социально-трудовых прав мигрантов остаются актуальным вопросом.

Эти и другие последствия оказывают влияние не только на жизнь граждан отправляющих и принимающих стран, но и на отношения между государствами в целом. Поэтому целью миграционной политики должно стать нахождение баланса между максимизацией выгод и минимизацией рисков, устранение отрицательных последствий миграционных процессов, законодательное закрепление прав трудящихся мигрантов и членов их семей на социальную защиту, пособия по болезни и потере трудоспособности и т.д.

При этом необходимо учитывать не только текущие интересы рынка труда или общественные настроения, но и миграционный контекст в долговременной перспективе.

Анализ нормативных правовых актов в области прав мигрантов на пространстве СНГ (Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан) определил основные тенденции сложностей, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты во время пребывания на территории государства трудоустройства (при осуществлении трудовой деятельности, обращении за получением медицинской помощи, образовательных услуг, вопросы пенсионного обеспечения и пр.).

Национальное законодательство в сфере трудовой миграции обусловлено характером происходящих миграционных процессов. На законодательном уровне определены цели и приоритеты направления миграционной политики в этих странах. Поэтому тема совершенствования законодательства актуальна для всех государств.

Анализ нормативных правовых актов раскрывает как особенности национального законодательства в сфере миграции Армении, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, России, так и Таджикистана и Узбекистана, которые хоть и не входят в ЕАЭС, однако являются потенциальными участниками общего рынка труда на пространстве СНГ.

Проведен правовой анализ ряда норм государств ЕАЭС в области прав мигрантов и обзор миграционного законодательства Республики Таджикистан и Республики Узбекистан, результаты которых демонстрируют наиболее действенные методы и подходы работы с мигрантами: защиту их прав, адаптационные мероприятия, режимы пребывания граждан на территории страны. На основе полученных данных предложены рекомендации по изменению национальной миграционной политики.

Совершенствование миграционного законодательства позволит избежать противоречий в различных нормативных правовых актах и эффективно регулировать комплекс проблем, связанных со всеми категориями мигрантов: их правовой статус, порядок обустройства, социальной адаптации, экономической интеграции на территории указанных государств.

В странах, охваченных настоящим анализом, реализация трудящимися мигрантами своих **трудовых прав** зависит от гражданства и правового статуса. Наиболее полными трудовыми правами обладают трудящиеся мигранты, имеющие статус постоянно или временно проживающего иностранного гражданина или лица без гражданства.

Кроме того, предусмотрены категории иностранных граждан, обладающих правами на равных с гражданами принимающего государства.

К примеру, в Российской Федерации и Республике Беларусь - граждане обоих государств в рамках союзного договора.

В Республике Армения - обладатели специального статуса пребывания, в Российской Федерации - иностранные граждане, имеющие статус переселенца, в Кыргызской Республике - статус “кайрылмана”, в Республике Казахстан - статус “кандас”.

К этим же категориям относятся - иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие статус беженца, а в Российской Федерации и в Республике Беларусь - лица, получившие временную или дополнительную защиту. Причем в Республике Армения и Республике Казахстан лицам, ищущим убежище, не требуется получения разрешительных документов на занятие трудовой деятельностью.

Создаются благоприятные условия, значительно упрощающие осуществление трудовой и предпринимательской деятельности, для трудящихся мигрантов занятых в сфере IT-технологий, в Российской Федерации такие иностранные граждане освобождаются от получения разрешительных документов, а в Кыргызской Республике получают статус “Цифрового кочевника”.

Отдельно стоит упомянуть о праве на занятие предпринимательской деятельностью. В Республике Армения и Кыргызской Республике никаких ограничений нет, в остальных же государствах ЕАЭС иностранный гражданин должен иметь вид на жительство, или разрешение на временное проживание на примере Российской Федерации.

Прочие иностранные граждане могут заниматься трудовой деятельностью при наличии разрешительных документов (разрешение на работу, трудовой патент, налоговый патент).

Право на труд, защита от дискриминации, защита от эксплуатации, рабства и торговли людьми, гарантированы каждому, а значит и трудящимся мигрантам в том числе, и отражены в законодательствах стран.

В наиболее выгодном положении оказываются граждане государств ЕАЭС. В соответствии с Договором о ЕАЭС государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

На этом основании граждане государств ЕАЭС осуществляют трудовую деятельность в Республике Армения, Российской Федерации, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике на основании

трудовых и гражданско-правовых договоров без оформления разрешительных документов.

Конституциями государств ЕАЭС, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан гарантировано право на охрану здоровья и медицинское страхование. **Право на получение медицинской помощи** определяется отраслевыми законами и гарантируется оказание экстренной медицинской помощи (неотложная, скорая помощь). Дальнейшая медико-санитарная помощь зависит от наличия страхового полиса. Право на медицинскую помощь иностранных граждан, постоянно проживающих и временно пребывающих на территории принимающего государства, устанавливается национальным законодательством и соответствующими международными договорами.

Исходя из положений Договора о ЕАЭС, социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей подлежит осуществлению на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства. К социальному обеспечению (социальному страхованию) относятся обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и обязательное медицинское страхование.

В Республике Армения право трудовых мигрантов на получение медицинской помощи регламентировано Законом Республики Армения «О медицинской помощи и обслуживании населения», в соответствии с которым иностранные граждане и лица без гражданства в Республике Армения имеют право на получение медицинской помощи и услуг в соответствии с законодательством, а также международными договорами Республики Армения.

Согласно законодательству Республики Беларусь, полис обязательного медицинского страхования иностранцу требуется для получения белорусской визы и пересечения границы. Это может быть страховка другой страны или белорусская, которая предусматривает оказание скорой или неотложной медицинской помощи. Иностранные граждане государств, с которыми действуют международные договоры и соглашения Республики Беларусь, не подлежат обязательному медицинскому страхованию. Иностранные граждане, временно пребывающие или временно проживающие в Республике Беларусь, обязаны иметь договор обязательного медицинского страхования или договор медицинского страхования, заключенный с иностранной страховой

организацией на случай оказания им медицинскими учреждениями скорой медицинской помощи.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики "О медицинском страховании" обязательному медицинскому страхованию подлежат граждане государств - членов ЕАЭС и члены их семей; иностранные граждане, а также иностранные лица, обучающиеся и работающие в образовательных организациях; лица без гражданства, беженцы и лица, ищущие убежище в Кыргызской Республике; кайрылманы.

Иностранцам и лицам без гражданства, находящимся на территории Республики Казахстан, медицинская помощь предоставляется при наличии полиса добровольного медицинского страхования, если иное не предусмотрено законодательством или международными договорами. Иностранные работники, прибывающие для самостоятельного трудоустройства или привлекаемые работодателями, в том числе в рамках внутрикорпоративного перевода, бизнес-иммигранты, сезонные иностранные работники обязаны иметь медицинскую страховку, покрывающую первичную медико-санитарную помощь *(ПМСП),* стационарную помощь. То есть, трудовые иммигранты независимо от срока пребывания вправе быть участниками системы обязательного социального медицинского страхования *(ОСМС)*, в т.ч. по категориям лиц, взносы за которых уплачиваются государством.

Иностранные граждане, временно пребывающие в Российской Федерации, не подлежат обязательному медицинскому страхованию. Медицинская помощь им оказывается в соответствии с Правилами оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 186). Такие иностранные граждане могут получить полис добровольного медицинского страхования (полис ДМС). Полис должен быть у всех иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся в России независимо от цели въезда за исключением: граждан Республики Беларусь, граждан, получивших удостоверение беженца, свидетельство о рассмотрении ходатайства о получении статуса беженца или свидетельства о предоставлении временного убежища, временно и постоянно проживающих иностранных граждан. Полис должен быть у любого иностранного гражданина с первого дня пребывания в России, поскольку без предоставления полиса въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается. Как видно, добровольное страхование отличается, прежде всего, своим обязательным характером и направленностью на защиту основного контингента населения от социальных рисков.

Социальное страхование является способом реализации конституционных прав граждан, гарантируемых государством.

Анализ нормативных правовых актов показывает, что механизмы реализации социальной политики государств основаны на системе социальной защиты населения и установлении основных социальных ориентиров развития общества, финансового обеспечения поставленных социальных целей. Его основными составляющими являются: страховые взносы, фонды социального страхования и социальные выплаты.

Социальное страхование является обязательным для всех граждан и регулируется государством. В тоже же время обязанность по уплате взносов на социальное страхование несут совместно работники и работодатели с привлечением при необходимости финансовых средств государства. Социальное страхование представляет собой не только отдельный элемент социальной защиты населения, но и является особой финансовой системой.

Известно, что особое значение имеет социальная защищенность граждан в случае утраты ими здоровья. Особого внимания заслуживает система создаваемых государствами правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам утраченного заработка (выплат, вознаграждений) или дополнительных расходов в связи с наступлением страхового случая по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В Республике Армения, согласно Закону “О государственных пособиях”, право на государственное пособие при наличии установленных законом оснований имеют проживающие и имеющие право на проживание (статус пребывания) в Республике Армения иностранные граждане, лица без гражданства, а также лица, имеющие в Республике Армения статус беженца.

В Республике Беларусь законодательно определенные социальные гарантии иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в стране, предоставляют право на государственные пособия семьям, воспитывающим детей. Такое же право имеют временно проживающие иностранные граждане и лица без гражданства, на которых распространяется государственное социальное страхование при условии, если за них ими самими в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях уплачиваются обязательные страховые взносы в бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты.

В права иностранцев, которым предоставлен статус беженца входит получение денежной помощи в порядке и размерах, определенных Советом Министром Республики Беларусь. Так, единовременная денежная помощь

выплачивается иностранцу, ходатайствующему о защите, иностранцу, которому предоставлен статус беженца, и иностранцу, которому предоставлено убежище, наличными денежными средствами, в течение 15 рабочих дней после регистрации ходатайства. Также может быть выплачена дополнительная денежная помощь иностранцу, ходатайствующему о защите, по его письменному заявлению на основании решения комиссии органа внутренних дел по вопросам предоставления иностранцам, ходатайствующим о защите, дополнительной денежной помощи. В решении обосновывается необходимость предоставления дополнительной денежной помощи и указывается ее размер.

В Кыргызской Республике лица без гражданства и иностранные граждане подлежат государственному социальному страхованию наравне с гражданами Кыргызской Республики на условиях, предусмотренных законодательством и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика. Гарантии государственных пенсий, пособий и иные гарантии социальной защиты предоставляют право на пенсии по государственному пенсионному социальному страхованию (далее - пенсии) застрахованным гражданам Кыргызской Республики, иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим в республике, вносящим взносы на государственное пенсионное социальное страхование на основании и условиях, предусмотренных Законом Кыргызской Республики “О государственном социальном страховании”.

В Республике Казахстан в соответствии с Законом Республики Казахстан о правовом положении иностранцев указывает, что иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в вопросах социального и пенсионного обеспечения имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан, и лицам без гражданства может засчитываться стаж их работы за границей для назначения и выплаты пенсий на основаниях и в порядке, установленном законодательством и международными договорами Республики Казахстан. Право на получение пособия предоставляется “кандасам”, а также иностранцам - гражданам государств, с которыми у Казахстана имеются соответствующие договора.

Адресная социальная помощь предоставляется гражданам Республики Казахстан, “кандасам”, беженцам, постоянно проживающим иностранцам и лицам без гражданства, со среднедушевым доходом, не превышающим черты бедности.

В Российской Федерации законодательство об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством предусматривает страховое обеспечение в виде выплат пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, единовременное пособие при рождении ребенка, ежемесячное пособие по уходу за ребенком, социальное пособие на погребение. Постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства, а также временно пребывающие иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам, или по договорам гражданско-правового характера подлежат обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, за исключением высококвалифицированных специалистов, и имеют право на получение страхового обеспечения в виде пособия по временной нетрудоспособности при условии уплаты за них страховых взносов страхователями за период не менее шести месяцев, предшествующих месяцу, в котором наступил страховой случай.

Как известно, социально-экономическое развитие государства зависит от многих факторов, одним из которых является налаженная система **пенсионного обеспечения**. Пенсионные системы, сформировавшиеся за историю их возникновения, становления и развития, в наших странах имеют различные принципы построения, изменялись на протяжении времени под действием множества факторов социальной, экономической и политической среды. Пенсионное обеспечение трудящихся государств-членов ЕАЭС и членов семьи регулируется законодательством государства постоянного проживания, а также в соответствии с отдельным международным договором между государствами-членами.

Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 08.02.2022 № 20 утверждены Правила реализации общих процессов в сфере пенсионного обеспечения трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза. 20.12.2019 года в г. Санкт-Петербурге заключено Соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза (далее – Соглашение). В соответствии с Соглашением каждое государство-член ЕАЭС гарантирует гражданам других государств-членов ЕАЭС объем прав на пенсионное обеспечение, равный объему прав, предоставляемому своим гражданам на аналогичных условиях, что означает выплату пенсий государством, где трудящийся осуществлял

свою деятельность, в том числе и в случае его проживания на территории другого государства-члена ЕАЭС.

За стаж работы, приобретенный до вступления Соглашения в силу, пенсия назначается и выплачивается в соответствии с законодательством государств-членов ЕАЭС и Соглашением о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года, а для Республики Беларусь и Российской Федерации – Договором между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения от 24 января 2006 года.

В Республике Армения право трудовых мигрантов на социальное страхование (пенсии и пособия) регламентировано Законом Республики Армения «О государственных пенсиях», в соответствии с которым иностранные граждане, лица без гражданства или лица со статусом беженца имеют право на пенсию. Иностранный гражданин или лицо без гражданства имеет право на пенсию и право на получение пенсии в период наличия права на проживание в Республике Армения и за период проживания (зарегистрированного в Государственном регистре населения Республики Армения по адресу место жительства в Республике Армения). Иностранный гражданин, не имеющий статуса беженца в Республике Армения, имеет право на пенсию, если он не получает пенсию от государства, гражданином которого он является.

В Республике Беларусь государственное социальное страхование представляет собой систему пенсий, пособий и других выплат гражданам Республики Беларусь, иностранным гражданам и лицам без гражданства за счет средств государственных внебюджетных фондов социального страхования в случаях, предусмотренных Законом “Об основах государственного социального страхования”. Право на государственное пенсионное обеспечение предоставлено постоянно проживающим на территории страны гражданам Республики Беларусь, иностранным гражданам и лицам без гражданства. Лица, временно проживающие в Республике Беларусь, правом на пенсионное обеспечение не пользуются. При этом выплата пенсии иностранным гражданам и лицам без гражданства производится только в период действия вида на жительство в Республике Беларусь.

В Республике Казахстан, лица без гражданства, иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют те же права и обязанности в вопросах социального и пенсионного обеспечения. На основании Закона Республики Казахстан “О правовом положении

иностранцев" лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Казахстан, может засчитываться стаж их работы за границей для назначения и выплаты пенсий на основаниях и в порядке, установленном законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

Граждане Республики Казахстан, а также иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, имеют право на пенсионное обеспечение в виде: государственной базовой пенсионной выплаты; пенсионных выплат по возрасту; пенсионных выплат за выслугу лет; пенсионных выплат из единого накопительного пенсионного фонда; пенсионных выплат из добровольного накопительного пенсионного фонда; страховых выплат из страховых организаций по договорам пенсионного аннуитета.

В Кыргызской Республике право на пенсии по государственному пенсионному социальному страхованию имеют застрахованные граждане Кыргызской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в республике, вносящие взносы на государственное пенсионное социальное страхование на основании и условиях, предусмотренных законодательством в сфере государственного социального страхования. Лицам, прибывшим в Кыргызскую Республику из государств-участников СНГ, в трудовой стаж засчитываются периоды трудовой деятельности до 31 декабря 1995 года, выработанные на территории любого из этих государств, при условии уплаты страховых взносов по месту прежнего жительства.

Кыргызская Республика (в соответствии с Законом "О государственных гарантиях этническим кыргызам, переселяющимся в Кыргызскую Республику") гарантирует социальные гарантии и льготы для кайрылманов в виде выплаты пенсий и пособий.

В Российской Федерации (в соответствии с Законом №167-ФЗ) обязательное пенсионное страхование - система создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию гражданам заработка, получаемого ими до установления обязательного страхового обеспечения (выплаты страховой пенсии, накопительной пенсии, социального пособия на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти). Застрахованными лицами являются граждане Российской Федерации, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации иностранные граждане или лица без гражданства, а также временно

пребывающие на территории Российской Федерации иностранные граждане или лица без гражданства, работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг.

Право на образование, является таким же естественным правом, как и право на жизнь, на развитие, что приводит к пониманию того, что право на образование необходимо гарантировать и защищать так же, как и другие права человека. Право на образование закреплено на конституциональном уровне государств ЕАЭС, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего, среднего общего и начального профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. Создаются благоприятные условия для осуществления трудовой деятельности студентами, обучающимся в ВУЗах. За исключением Республики Казахстан, в остальных государствах иностранные граждане - студенты ВУЗов имеют право работать в свободное от учебы время без оформления разрешительных документов.

В странах ЕАЭС право на образование иностранных граждан регулируется нормативными правовыми актами в сфере образования.

В Республике Армения право на образование защищено национальными законами и международными соглашениями, гарантируя, что оно распространяется в равной степени на всех жителей, включая иностранцев. Образовательная политика Армении, изложенная в Законе “Об образовании”, предусматривает, что доступ к образованию не может быть ограничен на основе страны происхождения или статуса проживания человека. Иностранные граждане, легально находящиеся в стране, могут бесплатно посещать государственные школы, однако учеба в университетах остается доступной для них преимущественно на коммерческой основе.

В Республике Беларусь в соответствии с Законом “О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь” право на образование равное с гражданами Республики Беларусь имеют постоянно проживающие иностранцы; иностранные граждане и лица без гражданства белорусской национальности, постоянно проживающие на территории иностранных государств; иностранцы, которым предоставлен статус беженца. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь имеют право на получение образования в соответствии с международными договорами Республики Беларусь и договорами, заключаемыми между учреждением образования и организацией

иностранного государства. Несовершеннолетние иностранцы, временно проживающие в Республике Беларусь, а также несовершеннолетние иностранцы, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита, либо которые ходатайствуют о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты, имеют право на дошкольное, общее среднее и специальное образование наравне с несовершеннолетними гражданами страны.

В Республике Казахстан на основании Закона «О правовом положении иностранцев», постоянно проживающие иностранцы имеют те же права, что и граждане Республики Казахстан на получение предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования.

Лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Казахстан, предоставляется право на получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования, если образование каждого из этих уровней они получают впервые, за исключением военных, специальных учебных заведений. Согласно Закону «Об образовании», право на получение иностранцами на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования определяется международными договорами, за исключением лиц, обучающихся по стипендиальным программам.

Дети мигрантов, и иностранцев со статусом «кандас», имеют право на получение образования в соответствии с действующим законодательством Казахстана. В организации образования принимаются и пользуются такими же правами, как и граждане Казахстана, дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике, а также временно проживающих лиц *(беженцы, лица, ищущие убежище, консульские должностные лица, работники дипломатических учреждений, трудовые мигранты, работающие в Республике Казахстан в соответствии с миграционным законодательством).*

В Кыргызской Республике в соответствии с Законом «Об образовании» граждане других государств и лица без гражданства на территории Кыргызской Республики имеют право на получение образование. Кыргызская Республика оказывает образовательные услуги этническим кыргызам, проживающим в других государствах, иным иностранным гражданам и лицам без гражданства, в том числе в форме создания специальных образовательных организаций. Порядок оказания услуг регламентируется

межгосударственными договорами, а также договорами с частными лицами. Обучение, переподготовка и непрерывное профессиональное развитие, в том числе повышение квалификации, граждан других государств в образовательных организациях, равно как и граждан Кыргызской Республики в иностранных образовательных организациях, осуществляются по межгосударственным соглашениям, заключенным Кабинетом Министров Кыргызской Республики, а также по договорам между образовательными организациями или с отдельными гражданами.

В Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с международными договорами и обозначенным Федеральным законом. Иностранные граждане обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе.

Иностранные граждане имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой на образование иностранных граждан, а также за счет средств физических лиц и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг.

При этом, обучение иностранных граждан по основным профессиональным образовательным программам за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в пределах квоты осуществляется с выплатой указанным иностранным гражданам государственных стипендий и предоставлением им жилых помещений в общежитиях на условиях, установленных для граждан Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Обзор миграционного законодательства Республики Таджикистан и Республики Узбекистан, отражает основные направления и тенденции развития миграционной политики в этих странах.

В **Республике Таджикистан**, трудовая деятельность мигрантов из Таджикистана на территории государств членов ЕАЭС регулируется межправительственными соглашениями и законодательством о порядке пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основным принимающим государством трудовых мигрантов из Республики Таджикистан является Российская Федерация. Порядок пребывания, временная трудовая деятельность и защита прав граждан в РФ регулируются двусторонними соглашениями между Правительствами РТ и РФ.

Республика Казахстан является второй страной, принимающей трудовых мигрантов из Республики Таджикистан. Вопросы трудовой деятельности и защиты прав трудовых мигрантов, порядка пребывания, сотрудничества в области миграции и реадмиссии регулируются межправительственными соглашениями РТ и РК.

Сотрудничество с Республикой Беларусь и Кыргызской Республикой в сфере трудовой миграции осуществляется в рамках межправительственных соглашений, регулирующих временное трудоустройство, трудовую деятельность и социальную защиту трудящихся мигрантов.

В Республике Таджикистан действует Стратегия регулирования миграционных процессов на период до 2040 года. Согласно Плану действий, на 2023-2025 годы предусмотрен анализ, разработка и внесение изменения и дополнений в действующие нормативные правовые акты Республики Таджикистан в сферы миграции населения.

В **Республике Узбекистан** принимаются меры по урегулированию процессов трудовой миграции, на межгосударственном уровне подписаны и реализуются документы, предусматривающие соблюдение социальных, трудовых прав граждан Узбекистана, работающих за пределами страны, а также граждан иностранных государств, осуществляющих трудовую деятельность в Узбекистане.

В соответствии с нормативно-правовыми актами Узбекистана для иностранных граждан, въехавших в Республику Узбекистан, созданы следующие возможности для работы:

– иностранные граждане могут пользоваться всеми государственными услугами через Единый портал интерактивных государственных услуг;

– иностранным инвесторам и специалистам в сфере информационных технологий, а также учредителям (участникам) резидентов IT-парка выдается многократная «IT-visa» сроком действия до трех лет, с возможностью продления ее срока без выезда с территории Республики Узбекистан. Члены

семьи (супруг, родители и дети) пользуются гостевой визой на срок действия их визы с правом продления без выезда из страны;

- иностранным гражданам, инвестировавшим в Республику Узбекистан в размере установленной расчетной величины (не менее 8500-кратной), выдается многократная трехлетняя инвестиционная виза (инвестиционная виза) с возможностью неограниченного количества продления срока ее действия без выезда с территории республики. Членам семьи (супруг, родители и дети) оформляется гостевая виза на срок действия их визы с правом продления без выезда из республики;

– иностранные студенты, проходящие производственную практику во время каникул в рамках программ высших учебных заведений республики, а также иностранные преподаватели и специалисты, привлекаемые к работе в высших учебных заведениях, иностранные специалисты резиденты IT-парков, а также иностранные граждане, осуществляющие работу из-за рубежа дистанционно (онлайн) имеют право осуществлять трудовую деятельность без получения свидетельства, дающего право на занятие трудовой деятельностью в Республике Узбекистан.

В Республике Узбекистан принят ряд нормативных правовых актов, направленных на дальнейшее совершенствование системы внешней трудовой миграции и организованного трудоустройства граждан за рубежом. Решениями Президента Республики Узбекистан приняты нормативные правовые акты о мерах по созданию благоприятных условий для осуществления трудовой деятельности на территории республики квалифицированными иностранными специалистами, и дальнейшему усилению гарантий защиты граждан, осуществляющих временную трудовую деятельность за рубежом и членов их семей.

Следует отметить, что принята Национальная стратегия по правам человека, утвержденная Указом Президента Республики Узбекистан от 22 июля 2020 года. В рамках реализации Национальной стратегии разработан проект закона «О внешней трудовой миграции», который в настоящее время дорабатывается.

Закон Республики Узбекистан «О занятости населения», устанавливает полномочия Агентства по внешней трудовой миграции, основными задачами которого является содействие трудоустройству граждан Узбекистана за рубежом и мониторинг за соблюдением норм обеспечения достойных условий проживания и работы в стране трудоустройства.

Вопросы трудовой деятельности и защиты прав трудовых мигрантов

регулируются соглашениями между Правительствами Республики Узбекистан и Российской Федерации, Республики Казахстан, а также с правительствами других стран (Республика Корея, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Израиль, Катар, Турция, Япония).

К примеру, в 2017 году между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Российской Федерации, подписано Соглашение «Об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации». Соглашением определен порядок и условия взаимодействия Сторон по осуществлению организованного набора и привлечения граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности в Российской Федерации, в том числе, определяет полномочия компетентных органов Сторон.

В целом, следует отметить, что большинство положений нормативных правовых актов государств-членов КПЧ имеют общую основу в области правового регулирования трудовой миграции и отражают концепцию «общего рынка труда». Важным моментом является определение сферы действия весьма значительной нормативной правовой базы, регулирующей миграционные процессы, позволяющей глубже выявить основные тенденции положения участников миграции - самих мигрантов, развития миграционной ситуации в новых условиях по формированию миграционной повестки.

Учитывая имеющийся опыт государств-членов КПЧ, видится необходимым в перспективе сближение законодательства в области регулирования трудовой миграции, поиск единой модели, которая будет способствовать обеспечению эффективного функционирования общего рынка трудовых ресурсов и сотрудничества в вопросах миграционной политики.

Исходя из анализа, следует отметить следующие **проблемы и актуальные вопросы.**

В Кыргызской Республике лицо, признанное беженцем КР, имеет право работать по найму или заниматься предпринимательской деятельностью в соответствии с законодательством КР. Однако лица, ищущие убежище, не имеют таких прав, что лишает их возможности получать законный доход.

В Российской Федерации от регистрации по месту жительства или постановки на учет по месту пребывания часто зависит порядок реализации прав детей на образование и получение услуг здравоохранения. При этом следует отличать право на получение образования и медицинского обслуживания от порядка их получения. Отсутствие регистрации не может являться основанием для ограничения прав, установленных федеральными

законами. Вместе с тем некоторые иностранные граждане сталкиваются с проблемой устройства детей в образовательные и дошкольные учреждения по месту проживания, поскольку администрация учреждения просит подтверждения постановки на миграционный учет.

В Республике Казахстан при работе с **пострадавшими от торговли людьми**, уполномоченные органы сталкиваются с определенными трудностями, когда оказывают помощь в вызволении из эксплуатации. К сожалению, не во всех случаях пострадавшие от торговли людьми, добровольно обращаются с заявлением в полицию за защитой своих прав и законных интересов и в последующем сотрудничают с правоохранительными органами в случае возбуждения уголовного дела.

Актуальные вопросы трудящихся мигрантов из Кыргызской Республики:

1. О неразрешении въезда в РФ иностранных граждан, привлекавшихся к административной ответственности два и более раза в течение последних трех лет на территории РФ.

По экспертным оценкам на территории РФ ежегодно пребывают и работают около полумиллиона граждан КР. Большинство из них заняты в сфере обслуживания, торговли, транспортных услуг, и др.

Согласно п. 4 ст. 26 Федерального Закона (ФЗ) №114 от 15.08.1996 года въезд в РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством РФ за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, - в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

При этом административным правонарушением может считаться, в том числе нарушение правил дорожного движения в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

По итогам 2023 года на территории РФ нарушителями только миграционного законодательства стали 475,130 граждан СНГ. Таким образом, большинство трудящихся мигрантов, в том числе из КР, работающих на территории РФ, оказываются в уязвимом положении.

2. О проекте Федерального закона Российской Федерации «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства»

Проект ФЗ “Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства” предусматривает упорядочение регулирования пребывания иностранных граждан в РФ, которое выражается в усилении процедуры контроля за пребыванием иностранных граждан и четким механизмом отслеживания местонахождения иностранных граждан на территории России. Для этих целей предполагается создание двух электронных реестров, в частности, электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников, и электронного реестра иностранных работников.

Таким образом, для осуществления трудовой деятельности на территории РФ иностранный гражданин должен состоять в реестре иностранных работников и имеет право работать только у включенного в реестр работодателя.

Вместе с тем, законопроектом предусматривается регулирование трудовых отношений “самозанятых” иностранных граждан на законодательном уровне, а также возможность заключения гражданско-правового договора данной категорией граждан с физическим лицом в устной форме.

По сути, проектом ФЗ предлагается установить разрешительный порядок допуска на национальный рынок труда РФ как для граждан государств - членов ЕАЭС, так и для привлекающих их работодателей. Тогда как договорами ЕАЭС, предусмотрено лишь наличие трудового договора для осуществления трудовой деятельности граждан государств ЕАЭС.

3. О медицинском страховании трудящихся граждан Кыргызской Республики и членов их семей в Российской Федерации.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (далее - Договор о ЕАЭС) социальное обеспечение (социальное страхование) (кроме пенсионного) трудящихся государств-членов и членов семей осуществляется на тех же условиях и в том же порядке, что и граждан государства трудоустройства.

Из пункта 5 статьи 96 Договора о Союзе следует, что социальным обеспечением (социальным страхованием) является, в том числе, обязательное медицинское страхование. Таким образом, оказание медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования трудящимся государств-членов и членам семей должно осуществляться на тех же условиях и в том же порядке, что и гражданам государства трудоустройства.

С целью реализации положений Договора о ЕАЭС, Министерством здравоохранения РФ был принят приказ от 27 октября 2016 года № 803 н,

касающийся изменений правил ОМС. В соответствии с принятым актом с 1 января 2017 г. трудящиеся из стран ЕАЭС, в том числе граждане КР, получили доступ к системе ОМС в РФ.

Однако, нормы законодательства РФ не распространяют свое действие на членов семей трудящихся. Таким образом, несмотря на наличие Договора о ЕАЭС, члены семей трудящихся мигрантов ограничены в доступе к медицинскому страхованию.

4. Пенсионное обеспечение трудящихся мигрантов из КР, работающих в странах ЕАЭС

Одной из проблем пенсионной системы в Кыргызстане является высокий уровень трудовой миграции трудоспособного населения. По разным оценкам, свыше 11,64% от общей численности населения страны работают и проживают в других странах, следовательно, их доходы не регистрируются, они не производят взносы в систему государственного социального страхования, соответственно, не будут иметь возможности получать пенсию в будущем. Подавляющее большинство граждан КР, осуществляют трудовую деятельность на территории государств, входящих в состав ЕАЭС (из них 83,5% – в Российской Федерации, 4,3% – в Республике Казахстан) и в Турецкой Республике – 3,2% (всего – в этих странах 91%).

5. *Признание национальных водительских удостоверений граждан Кыргызской Республики, получивших ВНЖ на территории Республики Казахстан.*

Согласно п.19 ст.73 Закона РК «О дорожном движении» от 17.04.2014 г., иностранное и международное водительские удостоверения признаются недействительными для управления транспортными средствами на территории Республики Казахстан по истечении шестидесяти дней с даты получения их владельцем, являющимся иностранным гражданином или лицом без гражданства, вида на жительство, либо по истечении шестидесяти дней с даты въезда в Республику Казахстан их владельца, являющегося гражданином Республики Казахстан.

Таким образом, для обмена водительского удостоверения граждан КР на казахстанский образец необходима сдача «письменного экзамена».

При этом, в законодательстве КР нет отдельной нормы, обязывающей иностранных граждан, приобретших ВНЖ КР, получить водительское удостоверение кыргызского образца. В данном контексте для иностранных граждан применяются лишь нормы Венской конвенции «О дорожном движении». Граждане стран-участниц Венской конвенции вправе обменять

национальные водительские удостоверения иностранного государства на национальные водительские удостоверения Кыргызской Республики при соблюдении минимальных требований и сдачи практического экзамена (сдача теоретического экзамена не требуется).

Исходя из анализа и представленных аналитических материалов предлагается следующее:

1. Представителю Российской Федерации инициировать рассмотрение уполномоченными органами вопроса смягчения ответственности за нарушение п. 4 ст. 26 ФЗ №114 от 15.08.1996 года, и применения в отношении граждан государств-членов ЕАЭС крайних мер воздействия в виде неразрешения въезда на территорию Российской Федерации в исключительных случаях.
2. Представителю Российской Федерации инициировать рассмотрение уполномоченными органами вопроса исключения из проекта Федерального закона Российской Федерации «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства» ограничений на граждан ЕАЭС и придерживаться норм договоров ЕАЭС.
3. Представителю Российской Федерации инициировать рассмотрение уполномоченными органами вопроса законодательного закрепления механизмов по обеспечению доступа к системе обязательного медицинского страхования членов семей трудящихся на территории Российской Федерации граждан Кыргызской Республики и увеличения возрастного ценза для прохождения обязательного медицинского освидетельствования несовершеннолетними гражданами Кыргызской Республики с 6 до 14 лет.
4. Представителям государств инициировать рассмотрение уполномоченными органами вопроса заключения договора о пенсионном обеспечении, согласно которому граждане государств, работающие на легальной основе и выплачивающие страховые взносы, имели бы возможность получать пенсии и пособия как на территории государств, гражданами которого являются, так и на территории государств пребывания. Аналогичный договор Кыргызская Республика заключила с Турецкой Республикой, который вступил в силу с 1 ноября 2020 года.
5. Представителям Кыргызской Республики и Республики Казахстан рекомендовать уполномоченным государственным органам рассмотреть возможность заключения Соглашения о взаимном признании и обмене национальных водительских удостоверений, на примере заключенного между Кыргызской Республикой и Республикой Корея в г. Сеул 19 ноября 2013 года,

где заложены вопросы взаимного признания водительских удостоверений и правил совершения обмена без необходимости сдачи теоретического и практического экзаменов.

6. Представителю Кыргызской Республики рекомендовать уполномоченным государственным органам усилить информационно-просветительскую работу среди трудящихся мигрантов о правилах соблюдения миграционного законодательства в стране пребывания с применением новых информационных технологий; завершить процесс открытия Центра домиграционной подготовки в КР; проводить информационные встречи по предвыездной подготовке в школах для старшеклассников, планирующих учиться либо работать за границей.

7. Представителям государств рекомендовать уполномоченным государственным органам рассмотрение вопроса по разработке и принятию механизма перенаправления жертв торговли людьми посредством четкого описания функций и компетенций каждого государства, выделения достаточных финансовых ресурсов для совместной работы, наличия четких процедур координации и взаимодействия, с регулярным мониторингом исполнения.

8. Представителям государств продолжить работу по изучению национального законодательства в области прав мигрантов, лучших практик и методов работы в области прав человека.

9. Представителям РФ и РТ инициировать рассмотрение вопроса разработки проектов законов по защите прав и интересов трудовых мигрантов в рамках реализации Соглашения между Правительствами РФ и РТ о трудовой деятельности и защите прав граждан РТ на территории РФ и граждан РФ на территории РТ от 16 октября 2004 года.

10. Комиссии по правам человека СНГ и Представителям Комиссии:

- регулярно проводить мониторинг и анализ текущего состояния прав трудовых мигрантов в принимающих странах;
- проводить консультационные и информационные кампании для трудовых мигрантов с целью повышения их правовой грамотности;
- усилить сотрудничество с соответствующими органами принимающих стран для эффективного решения вопросов, связанных с трудовой миграцией, а также возможность создания межведомственной рабочей группы для координации действий по защите прав трудовых мигрантов и обеспечения их интеграции в принимающие общества;
- акцентировать работу по защите прав трудовых мигрантов;

- в целях решения проблем в сфере трудовой миграции и укрепления сотрудничества между государствами-членами КПЧ СНГ создать платформы для обмена опытом и предложениями (круглые столы, встречи, семинары и т.д.) в рамках КПЧ СНГ.