

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ИССЛЕДОВАНИЕ: ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ МИГРАНТОВ НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ - ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ	5
Глава 1 Республика Беларусь Авторы: Е.Масленникова, М.Супрунович	7
Глава 2 Республика Казахстан Автор: Е.Садовская	64
Глава 3 Республика Кыргызстан Авторы: К.Азимова, Ч.Табылдиев	118
Глава 4 Российская Федерация Автор: С.Шохзода	144
ПРИЛОЖЕНИЯ	155

ВВЕДЕНИЕ

Миграция является важной характеристикой современной реальности, оказывающей разнообразное влияние на состояние и перспективы развития как планеты в целом, так и отдельных регионов и стран. Благодаря перечисленным трудовым мигрантов из-за рубежа уменьшается уровень бедности в государствах их исхода, развиваются торговля, строительство, сельское хозяйство и предоставление различных видов услуг, сокращается безработица, активизируется предпринимательская деятельность, создаются новые рабочие места, особенно в сфере малого и среднего бизнеса.

Однако, несмотря на это, существует также ряд негативных аспектов, таких как нарушения прав трудовых мигрантов в стране пребывания, истощение квалифицированных трудовых ресурсов в государствах-донорах рабочей силы, трудности при трудоустройстве, как на территории принимающей страны, так и по возвращению на Родину, возрастают социальные проблемы, связанные с пенсионным обеспечением, распадом семей, ухудшается состояние здоровья трудовых мигрантов.

Во время осуществления ими трудовой деятельности в иностранном государстве нередки случаи эксплуатации мигрантов, нарушения условий и порядка оплаты их труда, им затруднен доступ к качественным медицинским услугам. Иностранцы зачастую подвергаются произволу со стороны представителей силовых ведомств, сталкиваются с расовой нетерпимостью со стороны радикально настроенных представителей коренного населения государства трудоустройства и пр.

Настоящая работа представляет результаты исследования на тему: «Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ – политические изменения и возможные варианты», проведенного исследовательской группой из Беларуси, России, Казахстана и Киргизии в мае-июле 2011 г. по инициативе Фонда «Миграция XXI век» в рамках проекта Всемирного банка по созданию и развитию Международной сети практиков и экспертов в области миграции и денежных переводов (МИРПАЛ).

Выбор этих четырех государств был не случаен. Два из них - Россия и Казахстан - государства, преимущественно принимающие трудовых мигрантов, а два другие - Беларусь и Киргизия - государства доноры рабочей силы.

Кроме того, исследование проводилось в преддверии перехода к единому экономическому пространству между Россией, Беларусью и Казахстаном, а Киргизия, позиционируется как наиболее вероятный кандидат на присоединение к этому союзу в обозримом будущем.

Таим образом, для выбранных государств, выявление обозначенных проблем приобретает особую актуальность.

Целью исследования являлся анализ ситуации в сфере защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов на пространстве СНГ на примере республик Беларуси, Казахстана, Киргизии и России, определение основных тенденций в этой сфере, сложностей, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты во время пребывания на территории государства трудоустройства (при осуществлении трудовой деятельности, при обращении за получением медицинской помощи, при обращении в суды, образовательные учреждения и пр.), сопоставление национальных и международной правовых систем регулирующих вопросы защиты социально-трудовых прав мигрантов с целью обоснования необходимости укрепления законности и правопорядка в этой сфере.

На основании полученных данных исследователям предлагалось разработать обоснованные рекомендации по совершенствованию политики государств СНГ, направленной на защиту социальных и трудовых прав мигрантов, с учетом международной правовой практики по защите трудящихся-мигрантов (Конвенций МОТ и ООН), а также предложения по введению единых стандартов защиты социальных и трудовых прав мигрантов государствах Содружества, прежде всего в рамках ЕЭП.

В соответствии с целью проекта в рамках исследования предполагались:

- анализ нормативной правовой базы государства - участника исследования и практики ее реализации с точки зрения обеспечения защиты социальных и трудовых прав мигрантов, выявления устаревших и не действующих норм;
- анализ международной нормативной правовой базы (СНГ и других международных структур) по обеспечению социальных и трудовых прав мигрантов;
- изучение международного опыта защиты прав мигрантов;
- выявление и оценка проблем, с которыми сталкиваются мигранты в части нарушения их социальных и трудовых прав;
- проведение исследования – на основе анкетирования трудовых мигрантов (не менее 100 чел. в каждом из государств-участников исследования) и глубинного интервью с работниками государственных структур, неправительственных организаций, частных агентств занятости, занимающихся вопросами трудоустройства мигрантов за рубежом (представители не менее 5 организаций в каждом из государств-участников исследования);

-
- подготовка предложений по совершенствованию национальных нормативных правовых баз, а также деятельности различных акторов миграционных процессов по защите социальных и трудовых прав мигрантов и введению единых международных стандартов в этой сфере.

Настоящее исследование проводилось в период с мая по июль 2011 года.

В состав исследовательской группы вошли:

От Республики Беларусь

- Масленкова Елена Владимировна, старший преподаватель кафедры менеджмента, маркетинга и логистики Международного института трудовых и социальных отношений;
- Супрунович Рита Михайловна, научный сотрудник отдела мировой экономики Института экономики Национальной академии наук Беларуси, помощник национального координатора сети МИРПАЛ в Беларуси.

От Республики Казахстан

- Садовская Елена Александровна, международный эксперт по проблемам миграции.

От Республики Киргизия

- Азимова Каныкей Азимовна, координатор Общественного фонда «Сеть центров содействия трудовым мигрантам»;
- Табылдиев Чынгыз Тынычбекович, ведущий специалист Центра трудоустройства граждан КР за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики.

От Российской Федерации

- Шохзода Сулаймон, руководитель Центра Миграция и Закон Фонда «Таджикистан».

**ИССЛЕДОВАНИЕ:
ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ
И ТРУДОВЫХ ПРАВ МИГРАНТОВ
НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ -
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ
И ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ**



ГЛАВА 1

РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ

Елена Масленникова
старший преподаватель кафедры менеджмента,
маркетинга и логистики Международного
института трудовых и социальных отношений

Маргарита Супрунович
научный сотрудник отдела мировой экономики
Института экономики Национальной академии наук
Беларуси, помощник национального координатора
сети МИРПАЛ в Беларуси

Введение

Среди прав трудящихся-мигрантов право на труд занимает одно из важнейших мест. Нарушение этого права затрагивает жизненно важные интересы мигранта, прежде всего, право на оплату труда в соответствии с его количеством и качеством, право на отдых, право на охрану труда и техники безопасности, право на повышение квалификации, на материальное обеспечение в случае нетрудоспособности и др.

Факты нарушения трудового законодательства и социально-трудовых прав мигрантов еще значительно распространены. Наиболее часто встречающимися нарушениями трудовых прав являются несвоевременная выплата заработной платы, предоставление трудового отпуска меньшей продолжительности, чем это установлено законом, незаконное увольнение с работы, нарушение правил охраны труда и техники безопасности и др. В серьезную социальную проблему превратилось состояние условий и охраны труда трудящихся-мигрантов.

Все это говорит о том, насколько сегодня актуальна тема защиты социальных и трудовых прав иностранных работников и как важно организациям, должностным лицам и самим трудящимся-мигрантам соблюдать требования законодательства о труде. В этих целях важную роль играет универсализация социально-трудового права со странами-партнерами по миграционным процессам, а также достижение консенсуса посредством международного диалога. Об этом свидетельствует пристальное внимание к данной теме со стороны авторитетных международных структур и лидеров СНГ. Важна согласованность работы международной и национальной систем контроля и надзора за соблюдением трудового и миграционного законодательства.

Республика Беларусь всё интенсивней вовлекается в процесс построения общего рынка труда с Российской Федерацией, ЕврАзЭС, СНГ, что предполагает определенный уровень интеграции в общие социально-эконо-

мические и правовые системы по защите социальных и трудовых прав граждан интегрирующихся стран. Существенным аспектом этой интеграции является сближение правовых стандартов и ориентация правовых норм на международные нормативно-правовые акты.

Особую значимость приобретает компетентность при формировании эффективной стратегии правовой и экономической гармонизации, которая может быть особенно продуктивной в сфере социально-трудовых отношений при условии взвешенных подходов и тщательного научного анализа.

В настоящем отчете представлены результаты и рекомендации по Беларуси многонационального исследовательского проекта «Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ – политические изменения и возможные варианты».

Исследование, проводившееся с 8 апреля по 15 июня 2011 г. было призвано определить основные тенденции в этой сфере, сложности, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты во время пребывания на территории Беларуси (при осуществлении трудовой деятельности, при обращении за получением медицинской помощи, при обращении с суды, образовательные учреждения и пр.), сопоставление национальных и международной правовых систем, регулирующих вопросы защиты социально-трудовых прав мигрантов, с целью обоснования необходимости укрепления законности и правопорядка в этой сфере.

На основании полученных данных разработаны рекомендации по совершенствованию миграционной политики Беларуси, направленной на защиту социальных и трудовых прав мигрантов с учетом международной правовой практики по защите трудящихся-мигрантов (Конвенций МОТ и ООН), а также предложения по введению единых стандартов защиты социальных и трудовых прав мигрантов в государствах Содружества, прежде всего в рамках Союза Беларуси и России.

Собранные и проанализированные материалы касаются *следующих аспектов защиты социальных и трудовых прав мигрантов на территории Беларуси:*

анализ нормативной правовой базы Беларуси и практики ее реализации с точки зрения обеспечения защиты социальных и трудовых прав мигрантов, выявления устаревших и не действующих норм;

анализ международной нормативной правовой базы (СНГ и других международных структур) по обеспечению социальных и трудовых прав мигрантов;

изучение международного опыта защиты прав мигрантов;

выявление и оценка проблем, с которыми сталкиваются мигранты в части нарушения их социальных и трудовых прав;

проведение исследования – на основе анкетирования трудовых мигрантов и глубинного интервью с работниками государственных структур, неправительственных организаций, частных агентств занятости, занимающихся вопросами трудоустройства мигрантов за рубежом;

подготовка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы Беларуси, а также деятельности различных акторов миграционных процессов по защите социальных и трудовых прав мигрантов и введению единых международных стандартов в этой сфере.

Методы, применявшиеся в ходе проведения исследования – аналитический (изучение нормативно-правовой базы в сфере миграции сбор и анализ информации о нарушениях и защите социальных и трудовых прав мигрантов и пр.), количественный метод (анкетирование) и качественный метод (глубинное интервью).

Практическая значимость проекта состоит в содействии формированию на пространстве Беларуси эффективной миграционной политики, ориентированной на увеличение легальной составляющей трудовой миграции и совершенствование системы защиты социальных и трудовых прав мигрантов. Полученные данные могут быть использованы при совершенствовании системы управления миграционными процессами и полезны практическим работникам организаций и учреждений, занимающихся миграционной проблематикой.

ГЛАВА 1. АНАЛИЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ПРАКТИКИ ЕЁ РЕАЛИЗАЦИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ МИГРАНТОВ, ВЫЯВЛЕНИЯ УСТАРЕВШИХ И НЕ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМ

Рассмотрим правовое поле, соответствующие нормативные правовые акты в свете защиты социальных и трудовых прав мигрантов на территории Республики Беларусь. Источниками регулирования трудовых и связанных с ними отношений всех работников, включая

трудящихся-мигрантов, в соответствии со ст. 7 Трудового кодекса Республики Беларусь являются: **1) Конституция Республики Беларусь;** **2) Трудовой Кодекс** и другие акты законодательства о труде; **3) коллективные договоры, соглашения** и иные локальные нормативные правовые акты, заключенные и принятые в соответствии с законодательством¹; **4) трудовые договоры.**

Помимо этого, социально-трудовые права иностранных трудящихся в стране регулируются: **5) Универсальными нормами международного права**, прежде всего, конвенциями и рекомендациями Международной организации труда, ратифицированными Республикой Беларусь, **6) межправительственными соглашениями** в этой сфере, подписанными Беларусью и **7) законодательством Республики Беларусь, регулирующим международную трудовую миграцию.**

Конституция Республики Беларусь является основным законом и обладает высшей юридической силой. Согласно ст. 2 конституции «человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства». Согласно ст. 11 конституции **иностранцы граждане и лица без гражданства на территории страны пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь**, если иное не определено конституцией, законами и международными договорами. В соответствии со статьей 14 Конституции Республики Беларусь отношения в социально-трудовой сфере между органами государственного управления, объединениями нанимателей и профессиональными союзами осуществляются **на принципах социального партнерства и взаимодействия сторон.** Статья 22 конституции провозгласила **равенство всех перед законом и право на равную защиту прав и законных интересов.**

1.1 Блок миграционного законодательства Республики Беларусь, отражающий социально- трудовые права мигрантов

В блок миграционного законодательства Республики Беларусь, отражающий социально-трудовые права мигрантов, входит целый ряд нормативных актов.

1. Закон Республики Беларусь от 17 июня 1998 г. «О внешней трудовой миграции», который устанавливает право человека выезжать на работу за рубеж;

¹ Локальные нормативные правовые акты, содержащие условия, ухудшающие положение работников по сравнению с законодательством о труде, являются недействительными. Наниматель вправе устанавливать дополнительные трудовые и иные гарантии для работников по сравнению с законодательством о труде. В случае противоречия норм законодательства о труде равной юридической силы применяется норма, содержащая более льготные условия для работников.

устанавливает обязанность нанимателя иностранного государства по заключению трудовых договоров (контрактов) с трудящимися-мигрантами; устанавливает требования, которые должен содержать данный трудовой договор (контракт), порядок возмещения вреда, причиненного здоровью трудящегося-мигранта, меры по предотвращению нелегальной миграции. Следует, однако, отметить то, что реализация права на труд в Республике Беларусь допускается трудящимся-мигрантам в соответствии с положениями Закона «О внешней трудовой миграции» и других актов законодательства Республики Беларусь, если занятие свободных рабочих мест (вакансий) не обеспечено гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь.

В соответствии со статьей 11 Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» предусмотрено, что при заключении трудовых договоров на трудоустройство граждан Республики Беларусь за границей должен соблюдаться принцип равенства прав трудящегося-мигранта с гражданами государства трудоустройства в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Не допускается найм трудящихся-мигрантов на условиях, унижающих человеческое достоинство, наносящих вред здоровью. За гражданами Республики Беларусь, выехавшими за границу для оплачиваемой трудовой деятельности по трудовому договору, сохраняются права и обязанности, предусмотренные законодательством Республики Беларусь.

Законодательно закреплён порядок выезда белорусских граждан для выполнения оплачиваемой работы у иностранного нанимателя. Согласно статье 5 этого же Закона белорусские граждане выезжают на работу за границу по визе государства трудоустройства, выданной его дипломатическим представительством или консульским учреждением, и должны иметь трудовой договор с иностранным нанимателем. Рабочая виза, выданная трудящемуся-мигранту, должна давать право не только законного нахождения в иностранном государстве, но и право осуществлять трудовую деятельность у иностранного нанимателя.

В соответствии со статьей 12 Закона на трудящегося-мигранта распространяются льготы и компенсации, установленные законодательством Республики Беларусь для высвобождаемых по указанным основаниям работников – граждан Республики Беларусь, если иное не предусмотрено трудовым договором.

В случае нарушения нанимателем условий трудового договора с трудящимся-мигрантом, являющимся гражданином Республики Беларусь, выехавшим для оплачиваемой трудовой деятельности за границу, трудящийся-мигрант вправе обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение Республики Беларусь, которые обязаны принять меры по защите его прав, в том числе на получение причитающихся льгот и

компенсаций, расторжению трудового договора и возвращению трудящегося-мигранта в Республику Беларусь за счет нанимателя.

10 января 2006 г. Президентом Республики Беларусь подписан закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь по вопросам деятельности органов и подразделений внутренних дел» и приведенный в соответствии с действующим законодательством Закон Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции». Специальной нормой закона «О внешней трудовой миграции» установлен упрощенный порядок трудоустройства в Республике Беларусь учредителей, руководителей, инструкторов и консультантов предприятий с иностранными инвестициями и благотворительных фондов.

Закон «О внешней трудовой миграции» установил те категории иностранных граждан, к которым он не применяется: а) которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита либо убежище в Республике Беларусь; б) ходатайствующим о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища в Республике Беларусь; в) постоянно проживающим на территории Республики Беларусь; г) работающим в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, аккредитованных в Республике Беларусь, представительствах международных организаций, иностранных фирм, находящихся на территории Республики Беларусь; д) работающим в учреждениях, созданных на территории Республики Беларусь в соответствии с международными договорами Республики Беларусь, деятелям науки и культуры; е) священнослужителям, занимающимся религиозной деятельностью в официально зарегистрированных в Республике Беларусь религиозных организациях; ж) обучающимся и проходящим практику в рамках программ учреждений образования; з) аккредитованным в Республике Беларусь в качестве сотрудников зарубежных средств массовой информации; и) приглашаемым на срок не более 90 суток для чтения курса лекций и другой учебной работы в учреждениях, обеспечивающих получение высшего образования, повышение квалификации и переподготовку кадров; к) трудоустраивающимся в ином порядке, определенном международными договорами Республики Беларусь; л) являющимся учредителями, руководителями коммерческих организаций с иностранными инвестициями, зарегистрированных в качестве юридических лиц Республики Беларусь.

Трудящиеся-мигранты могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Беларусь при условии получения специального разрешения на право занятия трудовой деятельностью в Республике Беларусь и заключения трудового договора. Для получения специального разрешения юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель обращается в управления по

гражданству и миграции ГУВД Мингорисполкома, УВД облисполкомов.

С 12 июля 2011 г. вступил в силу новый **Закон Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 225-З «О внешней трудовой миграции»**. В частности, в отличие от ныне действующего Закона Республики Беларусь от 17.06.1998 № 169-З закреплены основные принципы осуществления внешней трудовой миграции, четко разграничены полномочия Президента, Совета Министров, органов внутренних дел и иных государственных органов Республики Беларусь в данной сфере.

Даны определения новым терминам (в частности, трудящийся-иммигрант, трудящийся-эмигрант). Предусмотрено, что трудоустройство за пределами Беларуси граждан и иностранцев, постоянно проживающих в республике, а также иностранцев, не имеющих разрешений на постоянное проживание в Республике Беларусь, может осуществляться и без содействия юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Установлены требования к договору о трудоустройстве, договору о содействии в трудоустройстве, трудовому договору, заключаемому между трудящимся-эмигрантом и иностранным нанимателем, а также к трудовому договору, заключаемому по поручению иностранного нанимателя. Определены особенности трудоустройства за пределами Республики Беларусь по студенческим программам.

2. Указ Президента Республики Беларусь от 01.09.2010г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» обновляет ранее действовавший Декрет Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2004 года № 13 «О внесении изменений в декреты Президента Республики Беларусь от 23 декабря 1998 г. № 24 и от 14 июля 2003 г. № 17».

3. Закон Республики Беларусь «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь»;

4. Закон «О занятости населения Республики Беларусь» в редакции 2006 г. Закон дополнен рядом новых статей: о праве граждан на выбор профессии; профессиональную подготовку и повышение квалификации; на трудоустройство за пределами Республики Беларусь и др.

5. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16.09.2002 г. № 1258 «Об упорядочении трудовой и предпринимательской деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих и временно прибывающих на территорию Республики Беларусь».

6. Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 30.11.2010 № 387 «Об установлении формы заявления о согласовании информационных (рекламных) объявлений о трудоустройстве граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно прожива-

ющих в Республике Беларусь, за границей и признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства внутренних дел Республики Беларусь».

7. Указ Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь».

Эти документы призваны обеспечить реализацию социальных и трудовых прав мигрантов, защиту национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, смягчить ситуацию на внутреннем рынке труда за счет трудоустройства белорусских граждан за границей, а также создать систему мер поддержки государственных и коммерческих структур, стремящихся самостоятельно выйти на мировой рынок труда.

1.2 Основные трудовые права трудящихся-мигрантов, регламентированные Трудовым кодексом Республики Беларусь

Согласно статьи 323 ТК **«Особенности регулирования труда трудящихся-мигрантов»**, они устанавливаются законодательством и международными договорами Республики Беларусь. Поскольку социальные трудовые права мигрантов в свете международных конвенций и договоров будут рассмотрены подробно в следующей главе, остановимся на особенностях Трудового кодекса Республики Беларусь (далее - ТК). С учетом того, что ТК применяется в отношении всех работников и нанимателей, заключивших трудовой договор на территории Республики Беларусь (ст. 3 ТК), **правовая основа соблюдения социальных и трудовых прав работника распространяется на трудящихся-мигрантов, легально трудоустроенных в Республике Беларусь.**

Таким образом, основные трудовые права трудящихся-мигрантов, регламентированные Трудовым кодексом Республики Беларусь, следующие (ст. 11 ТК):

1) **право на труд** как наиболее достойный способ самоутверждения человека, что означающий право на **выбор профессии, рода занятий и работы** в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также на **здоровые и безопасные условия труда**;

2) **право на защиту экономических и социальных прав и интересов, включая право на объединение в профессиональные союзы, заключение коллективных договоров, соглашений и право на забастовку**;

3) **право на участие в собраниях**;

4) **право на участие в управлении организацией**;

5) **право на гарантированную справедливую долю вознаграждения за труд** в соответствии с его количе-

ством, качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего работникам и их семьям свободное и достойное существование;

б) право на **ежедневный и еженедельный отдых**, в том числе выходные дни во время государственных праздников и праздничных дней и отпуска;

7) право на **социальное страхование, пенсионное обеспечение и гарантии в случае профессионального заболевания, трудового увечья, инвалидности и потери работы**;

8) право на **невмешательство в частную жизнь** и уважение личного достоинства;

9) право на **судебную и иную защиту трудовых прав**.

Ст. 13 ТК запрещает принудительный труд, а ст. 14 – дискриминацию в сфере социально-трудовых отношений. Ст. 20 ТК запрещает требовать выполнения работы, не обусловленной трудовым договором.

1.3 Соблюдение трудовых прав трудящихся-мигрантов при трудоустройстве в Республике Беларусь

Прием на работу иностранных граждан регулируется белорусским законодательством и оформляется посредством заключения трудового договора (контракта) и изданием соответствующего приказа, который предъявляется трудящемуся-мигранту под роспись. Трудовой договор, заключаемый между трудящимся-мигрантом и работодателем на территории Республики Беларусь, полностью соответствует соблюдению норм о труде в соответствии с типовым контрактом трудящегося-мигранта, утвержденным Резолюцией (76) 25 Комитета Министров Совета Европы от 13 апреля 1976 г. (приложения 1-2).

Классическая процедура трудоустройства иностранного гражданина в Республике Беларусь выглядит следующим образом. Наниматель, заинтересованный в привлечении из-за рубежа работника требуемой квалификации, обращается в Управление по гражданству и миграции с заявлением: «Прошу выдать разрешение на право осуществления трудовой деятельности г-ну Н...», указывая причины. После этого Департамент по гражданству и миграции направляет данное заявление на согласование в Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Вслед за получением положительного заключения наниматель ходатайствует перед Департаментом по гражданству и миграции о выдаче разрешения на конкретного человека на право занятия трудовой деятельностью в Беларуси. Получив этот документ, он отправляет его иностранному гражданину. Разрешение является основанием для открытия рабочей визы. После въезда иностранного гражданина на территорию Республики Беларусь заключается трудовой договор. При заключении трудового договора наниматель обязан потребовать, а трудящийся-мигрант должен предъявить нанимателю следующие документы (ст. 26 ТК):

1) паспорт или иной документ, удостоверяющий личность;

2) трудовую книжку, за исключением впервые поступающего на работу и совместителей;

3) диплом или иной документ об образовании и профессиональной подготовке, подтверждающий наличие права на выполнение данной работы;

4) заключение медико-реабилитационной экспертной комиссии (МРЭК) о состоянии здоровья (для инвалидов);

5) декларацию о доходах и имуществе, страховое свидетельство, медицинское заключение о состоянии здоровья и другие документы о подтверждении иных обстоятельств, имеющих отношение к работе, если их предъявление предусмотрено законодательными актами.

При этом трудовой договор заключается на срок действия специального разрешения. Юридическое лицо-наниматель обязан в течение 10 дней с момента подписания трудового договора представить в Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь копию договора.

По прибытии трудящемуся-мигранту требуется также оформить временное проживание, зарегистрироваться в органах внутренних дел. Так как любая виза выдается на срок 30 дней, то ее нужно продлить, сделать ее многократной визой въезда и выезда. Для этого наниматель обязан согласовать в Департаменте по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь заявку для выдачи иностранному гражданину многократной рабочей визы (п. 6 Инструкции о порядке согласования заявок для выдачи многократных деловых и рабочих виз, утвержденной Постановлением МВД Республики Беларусь № 267 от 25.11.2004 г.). Срок согласования обычно не превышает пяти рабочих дней. Плата за согласование в настоящее время не взимается. Организация-наниматель представляет перечень документов, включающий два экземпляра заявки на рабочую визу установленной формы, ксерокопии учредительных документов, решения (приказа) о назначении на должность, трудового договора (контракта).

Схема трудоустройства домашнего работника-иностранца та же. Особенностью для подписания трудового договора домашних работников является долгосрочный характер – свыше 10 дней работы в общей сложности в течение месяца (ст. 309 ТК). Трудовой договор с домашним работником должен быть зарегистрирован в местном исполнительном и распорядительном органе не позднее 7 дней после подписания сторонами.

Члены семьи трудящегося-мигранта (супруг (супруга) и несовершеннолетние дети) могут въехать в Республику Беларусь вместе с ним или присоединиться к нему в период его трудовой деятельности, если это предусмотрено условиями трудового договора. Для их въезда необходимо предварительное получение согласования заявки на рабочую визу Республики Беларусь

для членов семьи трудящегося-мигранта, выданного Департаментом. После согласования заявки иностранный гражданин вправе обратиться за получением многократной рабочей визы в Консульское управление Министерства иностранных дел Республики Беларусь.

Трудоустройство на определенные должности регулируется не общими нормами законодательства о труде, а нормами специального законодательства, которое допускает прием на работу только граждан Республики Беларусь. В частности, иностранные граждане не могут быть приняты на государственную службу в государственные органы, в органы внутренних дел, органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям, органы финансовых расследований, не могут являться работниками военизированной охраны.

ТК запрещает требовать от трудящегося-мигранта выполнения работы, не обусловленной трудовым договором, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами (ст. 20).

Для приема на работу в представительство нет необходимости получения вышеуказанных согласований или разрешений. В Разрешении на открытие представительства иностранной организации, выдаваемым Министерством иностранных дел Республики Беларусь, обычно указывается предельное количество иностранных работников, которые могут быть приняты на работу в представительство (обычно не более 3-х иностранных сотрудников).

Если количество иностранных граждан, которые представительство планирует принять на работу, превышает указанное в разрешении количество, то представительство вправе принять их на работу. Сложности могут возникнуть в процессе получения иностранными гражданами въездных виз. Однако на практике МИД Республики Беларусь при наличии соответствующего ходатайства представительства и согласования с соответствующим республиканским органом управления, выдает необходимые документы для получения виз и въезда в Республику Беларусь иностранных граждан свыше того количества, которое указано в разрешении на открытие представительства. Прием на работу иностранных граждан в аккредитованные в Республике Беларусь представительства иностранных организаций, а также иные трудовые отношения между иностранным работником и представительством могут регулироваться законодательством как соответствующего иностранного государства, так и Республики Беларусь. Процедура трудоустройства иностранных граждан в Республике Беларусь представлена на рис 1.

Заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими шестнадцати лет. С письменного согласия одного из родителей (усыновителя, попечителя) трудовой договор может быть заключен с лицом, достигшим четырнадцати лет, для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда здоровью и не нару-

шающего процесса обучения. В случаях, предусмотренных ТК и иным законодательством о труде, заключению трудового договора могут предшествовать проведение конкурса, избрание на должность и иные мероприятия, позволяющие определить профессиональную пригодность претендующего на соответствующую работу, должность (ст. 24 ТК).

1.4 Система государственных гарантий Республики Беларусь, направленная на защиту социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов

Статья 90 ТК определяет гарантии как средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных работникам прав (в том числе работникам-мигрантам) в области социально-трудовых отношений. Компенсации - денежные выплаты, установленные с целью возмещения работникам затрат, связанных с выполнением ими трудовых обязанностей.

Система государственных гарантий Республики Беларусь по оплате труда, распространяющаяся на трудящихся-мигрантов, (ст. 56-75 ТК) включает в себя: 1) величину минимальной заработной платы в Республике Беларусь; 2) размеры увеличения оплаты труда за работу в условиях, отличающихся от нормативных; 3) меры по поддержанию уровня реального содержания заработной платы, индексации заработной платы; 4) ограничения размеров удержаний из заработной платы, в том числе размеров налогообложения доходов; 5) государственный контроль и надзор за своевременностью выплат заработной платы и реализацию государственных гарантий в части ее размеров; 6) ответственность нанимателей за нарушение условий коллективного договора, соглашения по оплате труда.

На тяжелых работах, на работах с вредными условиями труда и на работах на территориях радиоактивного загрязнения устанавливается повышенная оплата труда. Дополнительные выплаты стимулирующего и компенсирующего характера, устанавливаются нанимателем на основании коллективного договора, соглашения и трудового договора (ст. 63 ТК). При выполнении работ различной квалификации труд рабочих-повременщиков, а также служащих оплачивается по работе более высокой квалификации. Труд рабочих-сдельщиков оплачивается по расценкам выполняемой работы. Там, где по характеру производства рабочим-сдельщикам поручается выполнение работ, тарифицированных ниже присвоенных им разрядов, выплачивается межразрядная разница (ст. 65 ТК).

Трудящимся-мигрантам, выполняющим у одного и того же нанимателя наряду со своей основной работой, обусловленной трудовым договором, дополнительную работу по другой профессии (должности) или обязанности временно отсутствующего работника без освобождения от своей основной работы в течение установленной законодательством продолжительности рабочего дня (рабочей смены), производится доплата за

совмещение профессий (должностей), расширение зоны обслуживания (увеличение объема выполняемых работ) или выполнение обязанностей временно отсутствующего работника. Размеры доплат за совмещение профессий (должностей), расширение зоны обслуживания (увеличение объема выполняемых работ) или выполнение обязанностей временно отсутствующего работника устанавливаются нанимателем по соглашению с работником (ст. 67 ТК).

Статья 69 ТК регулирует **оплату за работу в сверхурочное время, в государственные праздники, праздничные и выходные дни.** По договоренности с нанимателем работнику за работу в сверхурочное время может предоставляться другой день отдыха. Работа в государственные праздники, праздничные и выходные дни оплачивается не ниже чем в двойном размере. При этом для работников, получающих месячный оклад, оплата производится в размере не ниже одинарной часовой или дневной ставки сверх оклада, если работа производилась в пределах месячной нормы рабочего времени, и в размере не ниже двойной часовой или дневной ставки сверх оклада, если работа производилась сверх месячной нормы.

Статья 70 ТК регламентирует права трудящегося-мигранта **в сфере оплаты работы в ночное время.** Статья 117 определяет ночное время с 22 часов до 6 часов. При работе в ночное время установленная продолжительность работы (смены) сокращается на один час с соответствующим сокращением рабочей недели. За каждый час работы в ночное время и за многосменный режим работы производятся доплаты в размере, устанавливаемом коллективным договором, соглашением, но не ниже 20 % часовой тарифной ставки (оклада) работника (ст. 70 ТК).

При невыполнении норм выработки, браке и простое не по вине работника заработная плата не может быть ниже двух третей установленной ему тарифной ставки (оклада) (ст. 71 ТК). Размер оплаты труда в период освоения нового производства (продукции) определяется в коллективном договоре.

Статья 73 ТК определяет сроки и периодичность выплаты заработной платы. Выплата заработной платы производится регулярно в дни, определенные в коллективном договоре, соглашении или трудовом договоре, но не реже двух раз в месяц. Заработная плата выплачивается в денежных единицах Республики Беларусь. С согласия работника допускается замена денежной оплаты полностью или частично натуральной оплатой (смешанная форма оплаты). Выплата заработной платы работникам производится, как правило, по месту выполнения ими работы.

Ст. 95 ТК уточняет **гарантии и компенсации при служебных командировках.** За работниками, направленными в служебную командировку, сохраняются место работы (должность) и заработная плата в течение всего срока служебной командировки, но не ниже

среднего заработка. При служебных командировках наниматель обязан выдать аванс и возместить работнику следующие расходы: 1) по проезду к месту служебной командировки и обратно; 2) по найму жилого помещения; 3) за проживание вне места постоянного жительства (суточные); 4) иные произведенные работником с разрешения или ведома нанимателя расходы.

При переезде работника на работу в другую местность по предварительной договоренности с нанимателем ему выплачиваются компенсации, установленные статьей 96 ТК.

Гарантии для работников, в том числе мигрантов, направляемых для повышения квалификации и переподготовки – сохранение места работы (должности) и выплаты.

Статья 103 определяет **гарантии для работников, направляемых на обследование или осмотр в медицинские учреждения.** Так, за время нахождения в медицинских учреждениях на обследовании или осмотре за работниками, обязанными проходить такие обследование или осмотр, сохраняется средний заработок по месту работы. Для доноров по договоренности с медицинским учреждением наниматель в согласованные сроки обязан освобождать работников от работы для обследования и сдачи крови и ее компонентов, а также предоставлять после этого дополнительный день отдыха. Указанный день отдыха по желанию работника может быть присоединен к трудовому отпуску или использован в иное время.

Статья 105 ТК определяет **гарантии для работников-изобретателей и рационализаторов.** Работа по внедрению изобретений или рационализаторских предложений, осуществляемая работником-автором у того же нанимателя, оплачивается в размере не менее среднего заработка. При внедрении изобретения или рационализаторского предложения у другого нанимателя освобождение от работы с сохранением должности и оплата этой работы в размере не менее среднего заработка производятся по договоренности между нанимателями и работником.

Статья 106 определяет **компенсацию за износ транспортных средств, оборудования, инструментов и приспособлений, принадлежащих трудящемуся-мигранту.** Трудящиеся-мигранты, использующие свои транспортные средства, оборудование, инструменты и приспособления для нужд нанимателя, имеют право на получение за их износ (амортизацию) компенсации, размер и порядок выплаты которой определяются по договоренности с нанимателем.

Полная норма продолжительности рабочего времени не может превышать 40 часов в неделю (ст. 112 ТК). Для работников, занятых на работах с вредными условиями труда, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 35 часов в неделю. Общая продолжительность рабочего времени при включении в него времени доставки работников к

месту работы под землю и обратно на ее поверхность не может превышать 37 часов 45 минут в неделю. Для работников моложе восемнадцати лет устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени: в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет не более 23 часов в неделю, от шестнадцати до восемнадцати лет не более 35 часов в неделю (ст. 114 ТК). Статья 115 нормирует продолжительность ежедневной работы (смены) Продолжительность ежедневной работы (смены) определяется правилами внутреннего трудового распорядка или графиком работ (сменности) с соблюдением нормы продолжительности рабочей недели, установленной нанимателем в соответствии со статьями 112-114 ТК.

Продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать: 1) для работников в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет 4 часа 36 минут, от шестнадцати до восемнадцати лет семь часов; 2) для учащихся общеобразовательных школ, профессионально-технических учебных заведений, работающих в течение учебного года в свободное от учебы время, в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет 2 часа 18 минут, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет 3 часа 30 минут; 3) для инвалидов I и II группы семь часов; 4) для работающих в зоне эвакуации (в связи с повышенным радиоактивным загрязнением территории), в том числе временно направленных или командированных в эти зоны, шесть часов. Для работников, занятых на работах с вредными условиями труда, где установлена сокращенная продолжительность рабочего времени, а также для работников, имеющих особый характер работы, максимально допустимая продолжительность ежедневной работы (смены) не может превышать: 1) при 35-часовой рабочей неделе восемь часов; 2) при 30-часовой и менее рабочей неделе шесть часов.

Статья 116 определяет **продолжительность работы накануне государственных праздников и праздничных дней**, сокращение работы на один час. Если по условиям производства невозможно уменьшение продолжительности ежедневной работы (смены) накануне праздничных дней, трудящимся-мигрантам должен предоставляться дополнительный день отдыха по мере накопления часов переработки. Право на выходные дни имеют все работники (ст. 137 ТК)².

1.5 Право трудящихся-мигрантов на защиту социальных и трудовых прав в суде и на содействие трудовых арбитров в случае возникновения трудовых споров

Статьями 60-61 Конституции Республики Беларусь провозглашено право на защиту прав (в том числе трудовых и социальных) в суде, которое распространяется

на трудящихся-мигрантов. Вместе с тем чаще трудовой спор урегулируется путем примирения сторон при содействии трудовых арбитров на досудебной стадии путем примирения. Статьей 352 ТК определено, что социальное партнерство – это форма взаимодействия органов государственного управления, объединений нанимателей, профессиональных союзов и иных представительных органов работников, уполномоченных в соответствии с актами законодательства представлять их интересы (субъектов социального партнерства) при разработке и реализации социально-экономической политики государства, основанная на учете интересов различных слоев и групп общества в социально-трудовой сфере **посредством переговоров, консультаций, отказа от конфронтации и социальных конфликтов.**

Так как трудящиеся-мигранты имеют законное право вступать в профсоюзы, то в рамках нашего исследования важно рассмотреть процесс разрешения коллективных трудовых споров, участниками которых могут быть мигранты. Отношения, построенные на таких принципах, как социальное партнерство, равноправие сторон, соблюдение норм законодательства, отказ от односторонних действий, нарушающих договоренности, являются не только залогом стабильности в сфере коллективно-трудовых отношений, но и способствуют прогрессу и консолидации общества.

В действующем трудовом законодательстве Республики Беларусь сформирована стройная система правовых норм по разрешению коллективных трудовых споров, возникающих между сторонами социального партнерства, которая призвана обеспечить сохранение стабильности в социально-трудовой сфере. В частности, порядок урегулирования коллективных трудовых споров установлен в главе 36 ТК Республики Беларусь. Данный порядок разрабатывался в соответствии с рекомендациями Международной организации труда, основанными на более чем 200-летней практике разрешения коллективных трудовых споров в разных странах. Так, **Рекомендация по добровольному применению и арбитражу 1951 г. № 92** предусматривает примирительный механизм предупреждения и урегулирования трудовых споров, основанный на принципах добровольности, бесплатности, оперативности. При этом отмечается, что органы по добровольному примирению должны создаваться с учетом национальных условий. **Конвенцией 1981 г. № 154 «О содействии коллективным переговорам»** определено, что органы и процедуры разрешения трудовых конфликтов должны создаваться таким образом, чтобы содействовать коллективным переговорам.

ТК Республики Беларусь также ориентирует стороны коллективного трудового спора на применение, прежде всего, примирительных процедур, которые представляют собой организационные мероприятия по выработке сторонами согласованного решения. Забастовка как средство разрешения спора допускается лишь в случае неудовлетворительного исхода примирительных процедур, т.е. когда спор остался неразрешенным.

² Комментарий к Трудовому кодексу Республики Беларусь под ред. Василевича Г.А. Издательство Амалфея. 2005. 1120 с.

Ведущая роль в организации примирительных процедур в Республике Беларусь отведена Республиканскому трудовому арбитражу, правовой статус которого на сегодняшний день определен в Указе Президента Республики Беларусь от 29 июня 1999 г. № 348 «О Республиканском трудовом арбитраже».

В соответствии с данным Указом Республиканский трудовой арбитраж осуществляет **не только рассмотрение коллективных трудовых споров, но и координацию деятельности органов государственного управления, других нанимателей и представительных органов работников по урегулированию коллективных трудовых споров на стадии примирения, организацию примирительных процедур и участие в них, а также осуществляет методическое руководство системой примирения, посредничества и арбитража, обеспечение единообразного и правильного применения законодательства при разрешении коллективных трудовых споров трудовыми арбитражами.**

Основная цель системы примирения – усадить стороны коллективного трудового спора за стол переговоров и найти компромиссное решение по спору, предупредив, тем самым, более радикальные варианты развития конфликтных ситуаций, в том числе незаконные забастовки и акции протеста. На практике это выражается в том, что трудовой арбитр выезжает на предприятие, проводит консультации со сторонами и помогает организовать примирительные процедуры. При этом, как правило, стороны включают трудового арбитра в состав примирительной комиссии.

На практике, при недостижении согласия в ходе работы примирительной комиссии стороны предпочитают обращаться сразу в Республиканский трудовой арбитраж, считая этот способ разрешения конфликта более результативным по сравнению, например, с посредничеством. Объясняется это тем, что в случае неисполнения обязательного для сторон решения Республиканского трудового арбитража заинтересованная сторона вправе обратиться в суд для принудительного исполнения этого решения.

ГЛАВА 2.

АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ (СНГ И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТРУКТУР) ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОЦИАЛЬНЫХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ МИГРАНТОВ

В процессе совершенствования правового регулирования защиты трудовых и социальных прав мигрантов важно изучить пути взаимодействия трудового права Республики Беларусь с международным и зарубежным трудовым правом. Представляя собой согласованную волю мирового сообщества по актуальным проблемам, возникающим в общественной сфере труда, международные нормы служат стандартами, на которые должна

ориентироваться национальная отрасль трудового права.

Согласно статьи 8 «Соотношение законодательства о труде и норм международного права» Трудового Кодекса Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3 **Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства о труде.** Нормы вступивших в силу международных договоров или конвенций Международной организации труда, участницей которых является Республика Беларусь, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства о труде, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора или конвенции следует, что для применения таких норм требуется издание внутрисударственного акта.

Правила международных договоров или конвенций Международной организации труда, участницей которых является Республика Беларусь, применяются непосредственно в тех случаях, когда те или иные отношения не урегулированы законодательством о труде. Если международным договором Республики Беларусь или конвенцией Международной организации труда, участницей которой является Республика Беларусь, установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством о труде Республики Беларусь, то применяются правила международного договора или конвенции.

2.1 Международный миграционный и трудовой кодексы

Рассмотрим **универсальный блок международного миграционного законодательства**, применимый для защиты прав всех мигрантов, будь то временные или постоянные мигранты, мигранты с урегулированным или неурегулированным статусом. Международные правовые акты, регулирующие защиту прав мигрантов, принято подразделять на **три основные группы**: 1) универсальные документы глобального характера; 2) региональные международные договоры; 3) двусторонние договоры и соглашения стран.

К специальным конвенциям, непосредственно затрагивающим вопросы обеспечения социально-трудовых прав мигрантов, следует отнести следующие конвенции Международной организации труда: **Конвенцию № 97 о трудящихся мигрантах 1949 г. и Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей обращения 1975 г. и дополняющие их Рекомендации. Кроме того, сюда относятся соглашения Международной организации труда, посвященные основополагающим принципам и правам в сфере труда и занятости, а также все другие нормы Международной организации труда.**

Основополагающие принципы и права составляют основу восьми «ключевых» конвенций Международной организации труда, которые более подробно отражают формальную правовую сферу охвата и содержание этих принципов и прав. Уровни ратификации этих конвенций за последнее десятилетие резко возросли, а сами нормы, охватывающие трудящихся-мигрантов наряду со всеми другими работниками, являются обязательными для большинства стран-членов Международной организации труда.

Остановимся на наиболее важных для нашего исследования актах Международной организации труда. **Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах, принятая в 1939 г. Международной организацией труда (пересмотрена в 1949 г.), до сих пор остается самым подробным и обстоятельным международным документом, регулирующим трудовую миграцию между странами.** Конвенция № 97 регламентирует обязанности стран, участвующих в международной трудовой миграции, призывает к недопущению неравенства между мигрантами и коренными жителями при найме на работу, содержит рекомендации по обеспечению социальных гарантий трудящимся-мигрантам, а также рекомендации по поводу заключения международных двусторонних договоров об использовании рабочей силы и индивидуальных трудовых контрактов. Положения Конвенции не теряют своей актуальности и представляют собой всесторонний механизм регулирования миграции рабочей силы. Конвенция обязывает государства предоставить без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, мигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются граждане страны. В то же время государствам предоставлено право ограничивать доступ мигрантам к определенным видам работ, когда это необходимо в государственных интересах.

Конвенция № 97 Международной организации труда постановляет:

- учредить компетентную и бесплатную консультационную службу помощи трудящимся-мигрантам как для находящихся в стране иностранных рабочих, так и для своих граждан, направляющихся на работу за рубеж;
- предусмотреть специальные медицинские службы по организации медицинского контроля перед отъездом и по приезду трудящихся-мигрантов и членов их семей для обеспечения гарантий необходимого медицинского обслуживания в стране назначения;
- исключить дискриминацию по национальному, расовому, религиозному или половому признаку при трудоустройстве и обеспечить равные с коренными жителями условия получения заработной платы, пособий, сверхурочных, оплачиваемых отпусков, участия в

профсоюзах в соответствии с национальными законодательствами принимающих стран;

- разрешить вывоз валюты – заработка и сбережений трудящегося-мигранта на родину в соответствии с национальным законодательством;
- услуги в связи с вербовкой мигранта, оформлением его отъезда и определением на работу должны предоставляться бесплатно государственными службами по трудоустройству либо, если это предусмотрено законодательством страны, частными фирмами при определенном посредническом проценте;
- перед тем как выдать разрешение на въезд трудящегося-мигранта, компетентные органы власти территории предполагаемого трудоустройства должны удостовериться, что на данной территории не имеется достаточного числа людей, способных выполнять данную работу;
- всякое лицо, способствующее тайной или незаконной миграции, подлежит соответствующему наказанию;
- если трудящийся-мигрант, въехавший на территорию страны-члена МОТ, по независящим от него причинам не в состоянии получить работу, для которой он был нанят, то расходы на его возвращение и возвращение членов его семьи, которым разрешено было его сопровождать, не касаются трудящегося-мигранта;
- личное имущество трудящихся-мигрантов (включая собственные рабочие инструменты) освобождается от уплаты таможенных пошлин как при доставке в страну назначения, так и по возвращении в страну происхождения.

Принятие **Конвенции № 143 о трудящихся мигрантах** было обусловлено резким ростом масштабов безработицы и неурегулированной миграции. Этот акт представляет собой первую многостороннюю попытку рассмотреть вопрос о положении нелегальных мигрантов, а также предусматривает санкции в отношении торговцев нелегальной рабочей силой. Конвенция № 143 закрепила понятие «трудящийся-мигрант», в соответствии с которым указанный статус имеют лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за собственный счет, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве трудящегося-мигранта.

Конвенции Международной организации труда № 97 и № 143 охватывают вопросы, касающиеся всего процесса миграции, включая международную трудовую миграцию, эмиграцию, иммиграцию и транзит. За исключением статьи 8 в Конвенции № 97 и, в некоторой степени, Раздела II Конвенции № 143, в этих актах не проводится различие между постоянными и временными мигрантами. Следует отметить, что обе названные конвенции предусматривают исключение из сферы своего применения некоторых категорий работников: моряков, трудящихся приграничных районов, въехавших на короткий срок лиц свободных профессий и артистов.

Конвенция № 143 также исключает из сферы охвата своих общих положений Раздела II стажеров и учеников, а также работников, временно нанятых для выполнения конкретных видов работ или заданий. Указанные Конвенции не ратифицированы Республикой Беларусь.

Конвенция № 95 об охране заработной платы 1949 г. применяется ко всем без исключения работникам, в том числе к трудящимся-мигрантам.

Рекомендации Международной организации труда. Другим видом актов, принимаемых в рамках Международной организации труда, являются рекомендации. Рекомендации Международной организации труда не являются международными договорами и не требуют ратификации. Рекомендации Международной организации труда представляют собой обращенное к государству пожелание, предложение внести соответствующие нормы в национальное законодательство. Рекомендации содержат материал для ориентации в мировом опыте, необходимый для совершенствования национального законодательства. Рекомендации детализируют, уточняют, а иногда и дополняют положения конвенции, делают их содержание более полным и гибким, расширяют возможности выбора для государств при решении вопроса о заимствовании международных норм. Кроме того, рекомендации могут служить основой для разработки будущих конвенций Международной организации труда, тем самым, являясь самостоятельными международно-правовыми актами. К числу наиболее значимых рекомендаций Международной организации труда в сфере правового регулирования международной трудовой миграции можно отнести **Рекомендацию № 151 о трудящихся-мигрантах, Рекомендацию № 100 о защите трудящихся-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях, Рекомендацию № 86 о трудящихся – мигрантах.**

Все государства – члены Международной организации труда имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь добросовестно в соответствии с Уставом **четыре группы принципов и прав в сфере труда**, даже если они еще не ратифицировали конвенции, посвященные этим принципам и правам, согласно положениям «Декларации 1998 года» об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизма ее реализации. К ним относятся:

- свобода объединения и действенное признание права на ведение коллективных переговоров;
- упразднение всех форм принудительного или обязательного труда;
- действенное упразднение детского труда;
- недопущение дискриминации в области труда.

Всеобъемлющее соглашение, регулирующее большинство аспектов международной трудовой миграции, принято ООН в 1990 г. Это **Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов**

их семей, которая вступила в силу 1 июля 2003 г. В части III Конвенции ООН перечислены гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, применимые ко всем трудящимся-мигрантам, независимо от наличия соответствующих документов. Эти положения являются, как правило, конкретными формулировками принципа применимости всеобщих прав человека к мигрантам в том виде, в котором они сформулированы во **Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах**. Эта Конвенция направлена на расширение объема защиты всеобщих прав и распространяется на уязвимые группы при помощи четко сформулированных нормативных положений, соответствующих национальному законодательству. По сравнению со специальными актами Международной организации труда в Конвенции ООН в ней шире излагается принцип равенства обращения к трудящимся-мигрантам и к гражданам принимающей страны в судах и трибуналах в отношении оплаты труда и других условий труда, а также в отношении доступа трудящихся-мигрантов к неотложной медицинской помощи и к образованию для детей трудящихся-мигрантов.

По сравнению с соглашениями Международной организации труда, Конвенция ООН также предусматривает **более широкие права для трудящихся-мигрантов для перевода заработков и сбережений**. Что касается права на возмещение взносов в фонд социального обеспечения, то соглашения Международной организации труда (включая специальные конвенции по вопросам социального обеспечения) более четко определяют права трудящихся-мигрантов.

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г., указывается, что все люди, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, рождения или иного положения, свободны и равны в своем достоинстве и правах.

Ряд соглашений ООН имеют отношение к защите трудящихся-мигрантов от дискриминации и эксплуатации, включая **Международную конвенцию 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации**. В настоящее время она является одной из конвенций ООН по правам человека, которая получила наибольшее количество ратификаций (169 ратификаций по состоянию на 11 февраля 2004 г.). Несмотря на то, что в соответствии с положениями этой Конвенции государства-участники обязаны объявлять противозаконной дискриминацию, основанную на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения в отношении лиц, находящихся под юрисдикцией государства, и применять санкции в отношении деятельности, основанной на такой дискриминации, она не распространяется на дискриминацию по признаку гражданства.

В Конвенции 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин сведены в единый документ положения существующих актов ООН в отношении дискриминации по признаку пола. Конвенция применяется к гражданкам и негражданкам страны-реципиента и предусматривает, что государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в области труда в целях обеспечения тех же прав на основе равенства между мужчинами и женщинами. Данная Конвенция имеет непосредственное отношение к трудящимся-мигрантам в том смысле, что требует от государств-участников принять соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли и эксплуатации женщин. Другие акты по правам человека, имеющие отношение к трудящимся-мигрантам, включают Международный пакт 1966 г. об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт 1966 г. о гражданских и политических правах, Конвенцию 1984 г. против пыток и Международную конвенцию 1989 г. о правах ребенка.

Целый ряд важных международных положений, регулирующих процесс международной трудовой миграции, разработан **ВТО**. Согласно оценкам, приведенным Секретариатом **ВТО** (Совместный симпозиум **ВТО/Всемирного банка** по вопросам передвижения физических лиц в соответствии с **ГАТС/ВТО**)³, услуги, связанные с присутствием физических лиц, называемые также «четвертой формой услуг», составляют пока немногим более 1 % объема мировых услуг. Тем не менее обязательства государств-членов этой формы услуг связаны с выдачей разрешений на временный въезд на свою территорию иностранных физических лиц в качестве поставщиков услуг (например, бухгалтеров, врачей, медицинских сестер, преподавателей).

Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС), заключенное в ходе Уругвайского раунда, представляет собой первое многостороннее и обеспеченное правом соглашение о международной торговле услугами. Его главная цель заключается в постепенной либерализации торговли услугами. Принцип Генерального соглашения о торговле услугами, касающийся перемещения мигрантов, обеспечивает наилучшие возможности для развитых и развивающихся стран в отношении стимулирования передачи профессиональных навыков. С одной стороны, развивающиеся страны имеют избыточное число квалифицированных специалистов в секторе услуг, и **ГАТС** предоставляет им возможность получать более высокое вознаграждение за свой труд в развитых странах. С другой стороны, четко выраженный временный характер перемещения мигрантов, в соответствии с четвертым принципом **ГАТС**,

уменьшает опасения развивающихся стран в отношении переезда специалистов на постоянное место жительства.

Соглашения, имеющие самое непосредственное отношение к трудящимся-мигрантам, включают **Конвенцию 2001 г. о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве (№ 184)** и **Конвенцию 1997 г. о частных агентствах занятости (№ 181)**, которые содержат важные положения, направленные на предотвращение случаев противоправного обращения с трудящимися-мигрантами в отношении приема на работу через частные агентства занятости. Эта Конвенция вновь подтверждает положение о том, что набор трудящихся-мигрантов должен производиться бесплатно, но допускает исключения в отношении отдельных категорий трудящихся и специальных видов услуг.

В соответствии с **Конвенцией 1988 г. о содействии занятости и защите от безработицы (№ 168)**, проживающие на законном основании трудящиеся-мигранты должны пользоваться правами на равное обращение и недискриминационное отношение, в частности без различий по признаку расы, цвета кожи, пола, гражданства или этнического происхождения в контексте содействия обеспечению полной, продуктивной и свободно выбранной занятости.

Конвенция № 95 запрещает производить отчисления из заработной платы для осуществления платежей платным агентствам в целях получения или сохранения занятости⁴. **Конвенция 1991 г. об условиях труда в гостиницах и ресторанах (№ 172)** также является важным актом для трудящихся-мигрантов, которые часто принимаются на работу в этот сектор.

В качестве противодействия тенденциям незаконной миграции в 2000 г. были приняты **Конвенция против транснациональной организованной преступности** и два дополнительных протокола, непосредственно относящихся к проблемам миграции: **1) Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее** и **2) Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху**.

В последние годы к проблемам международной трудовой миграции все чаще подходят с **позиций прав человека**. Нормативные документы, в которых зафиксированы права и свободы человека, являются фундаментальными документами международного права. **Всеобщая декларация прав человека**, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., сформулировала права на миграцию: право свободно пере-

³ Совместный симпозиум **ВТО/Всемирного банка** по вопросам передвижения физических лиц в соответствии с **ГАТС/ВТО**, Женева, 11–12 апреля 2002 г.

⁴ Международная организация труда: Охрана заработной платы: Нормы и гарантии в отношении оплаты труда, Общий обзор докладов по Конвенции 1949 г. об охране заработной платы (95) и Рекомендации 1949 года об охране заработной платы (85), Доклад III (Часть 1B), МКТ, 91-я сессия, Женева, 2003 г., п. 267.

двигаться и выбирать место жительства в пределах каждого государства; право покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в нее (ст. 13). Другим универсальным международным документом является **Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают**, принятая Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 40/144 13 декабря 1985 г. В данном документе устанавливаются следующие права с учетом предусмотренных национальным законодательством ограничений и совместимости с правами, содержащимися в других международных документах: право иностранца покинуть страну; право на свободу перемещения и свободу выбора места жительства в границах государства при условии законного нахождения на его территории, право супруги иностранца и несовершеннолетних детей сопровождать иностранца, приехать к нему и оставаться с ним. Большое внимание вопросам миграции уделяется в документах Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Самым значимым из них является **Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.**

Однако сами государства-реципиенты явно проявляют тенденцию по возможности не возлагать на себя обязательства по соблюдению на своей территории прав мигрантов. Так, например, для Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятой в 1990 г., потребовалось 12 лет, чтобы набрать необходимые 20 ратификаций.

На Третьей Всемирной конференции ООН по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, состоявшейся в 2001 г. в Дурбане (ЮАР), был представлен документ по вопросам международной миграции, подготовленный совместно Международной организацией труда (МОТ), Международной организацией по миграции (МОМ), Управлением Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Управлением Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН. В нем расовая дискриминация мигрантов была провозглашена нетерпимой и были разработаны **«Ключевые принципы борьбы с расизмом и ксенофобией, с которыми сталкиваются мигранты»**⁵.

⁵ Равенство в сфере труда – веление времени. Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации Международной организации труда об основополагающих принципах и правах в сфере труда. – Женева, 2003. – С. 109. В документе, в частности, отмечалась необходимость обеспечения такого положения, чтобы дискриминация, поведение и действия, основанные на почве расизма и ксенофобии, направленные против иностранных граждан и лиц без гражданства, были объявлены незаконными. Указывалось также на необходимость формирования независимых контрольных органов по правам человека и

Конвенция 1975 г. о развитии людских ресурсов (№ 142) является основным актом Международной организации труда о политике и системах в области профессиональной подготовки и ориентации. Конвенция № 142 требует от государств-членов разрабатывать и совершенствовать открытые, гибкие и дополняющие друг друга системы общего и профессионально-технического образования, школьной и профессиональной ориентации и профессиональной подготовки, тесно связанные с международной занятостью, в частности, через государственные службы занятости, независимо от того, осуществляется ли эта деятельность в системе формального образования или вне ее.

В **Рекомендации 2004 г. о развитии людских ресурсов (№ 195)** подчеркивается необходимость содействовать обеспечению доступа к образованию, профессиональной подготовке и непрерывному обучению, наряду с профессиональной ориентацией и профессиональной подготовкой, тесно связанных с занятостью.

Следует также назвать **Конвенции 1948 г. об организации служб занятости (№ 88)** и **Конвенции 1997 г. о частных агентствах занятости (№ 181)** и **Конвенции о регулировании трудовых вопросов (№ 150)**. Конвенции 88 и 181 раскрывают роль агентств занятости в организации рынка труда и требуют принятия специальных мер для привлечения и развития трудящихся в рамках служб занятости и профориентации (Конвенция № 88); обеспечивают защиту прав работников, особенно тех из них, которые пользуются услугами, в частности права на свободу ассоциации и на коллективные переговоры (Конвенция № 181). В Конвенции № 150 уточняются функции органов регулирования вопросов труда, включая участие в подготовке, регулировании, координации, проверке и пересмотре национальной политики в области занятости.

Защита трудовых прав человека, в том числе мигранта, с точки зрения обеспечения занятости проводится в соответствии с положениями **Конвенции 1964 г. о политике в области занятости (№ 122)**, которая является ключевой. **Конвенция 1964 г. о политике в области занятости (№ 122)** является центральным элементом всеобъемлющей цели Международной организации труда, направленной на превращение задачи по созданию рабочих мест в один из главных приоритетов, лежащих в основе решений правительств по широкому кругу вопросов в области макроэкономической политики. Меры по осуществлению такой политики должны определяться и периодически пере-

борьбе с дискриминацией для: 1) осуществления контроля и обеспечения выполнения законодательства по борьбе с дискриминацией и 2) получения индивидуальных жалоб по вопросам дискриминации от граждан и иностранцев и принятия мер по этим жалобам.

смагивацца ў рамках коардынуемай эканамічнай і сацыяльнай палітыкі і на аснове правядзення консультацый з прадстаўляемі работадатэляў і работнікаў і другіх затрагіваемых гэтымі мерамі людзей. **Рэкамендацыя 122**, суправаджаючая Канвенцыю 122 прадугавівае удзяляць у пріорытэтным парадку «асабое ўважанне» прыняццю «мер, накіраваных на ўстраненне серыознай, а ў некаторых краінах растучай праблемы безработніцтва сярод моладзі».

Рукаводства па выкананню Канвенцыі 122 изложено в **Рэкамендацыі 1984 г. о палітыцы ў вобласці занятасці (169)**. В Рэкамендацыі падкрэсліваецца значэнне эфектыўных служб прафесійнальнай арыентацыі, арыентаваных на ўлучшэнне перспектыв занятасці, што важна для вяртаючыхся на радзіну мігрантаў. Кромэ праграм актыўнага рынку труда, прадставленых у Рэкамендацыях, неабходна назваць важныя для мігрантаў праграмы праграмы падрыхтоўкі і прыабрэцання прадукцыйнага вопыта і праграмы стварэння прадпрыемстваў.

Так як трудяшыяся-мігранты могуць вступіць у кооператывы, інтарэс прадстаўляе **Рэкамендацыя о садействіі кооператывам (193)**, якая з'яўляецца яшчэ адным прававым інструментам, з дапамогай якога Міжнародная арганізацыя труда прадстаўляе консультацыі о тым, што неабходна прымаць меры для садействія патэнцыялу кооператываў па стварэнню і развіццю занятасці і дзейнасці, забяспечваючых даходы і устойлівыя годныя рабочыя месцы, у тым ліку для іностранных трудяшыхся. **Рукаводства па Рэкамендацыі 193**, падрыхтаванае сумесна з Кооператывным колледжам Соедзіненнага Каралеўства Вялікабрытанія і Міжнародным кооператывным альянсам, змяшчае тлумачэнні таго, якім чынам забяспечыць фарміраванне бласпрыятных умоваў для процветання кооператываў за ліч заважнення ключавых кампанентаў заканадаўства і палітыкі па кооператывам. У ім паказана, якім чынам і чаму знікае неабходнасць у правядзенні кампаній для забяспечэння прававых рамак для кооператываў.

Рукаводства па Рэкамендацыі 189 інфармуе трохсторонніх удзельнікаў о пытаннях і стратэгіях, а таксама прадстаўляе шырокі круг магчымых дзействаў, з якіх можна абраць найбольш цэлесюобразныя з пункту гледжання нацыянальных умоваў.

2.2 Степень імплементацыі норм міжнароднага права па забяспечэнню сацыяльных і трудовых прав мігрантаў у беларускае заканадаўства

Как и ряд других стран СНГ, Республика Беларусь взаимодействует с многодисциплинарной командой экспертов Международной организации труда по Европе и Центральной Азии (ЕЕСАТ), базируючайся ў Маскве. Членам Міжнароднай арганізацыі труда Рэспубліка Беларусь з'яўляецца з 1954 года. По састоя-

нию на июнь 2011 г. из 187 конвенций и рекомендаций Международной организации труда Беларусь ратифицировано 49 конвенций, из которых 42 – в силе. Список ратифицированных Беларусью конвенций Международной организации труда представлен в приложении 3⁶.

С момента обретения Республикой Беларусь независимости, с начала 90-х годов 20-го века, МИДом и Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь подготавливаются в соответствии со ст. 22 Устава Международной организации труда ежегодные доклады Правительства Республики Беларусь в МВТ по ратифицированным и нератифицированным Конвенциям. Деятельность Международной Организации труда в Республике Беларусь строится на основе Программы сотрудничества (Country Objectives)⁷.

Республика Беларусь находится в числе лидирующих стран-участниц Международной Организации труда по количеству ратифицированных Конвенций. Беларусь ратифицировала все восемь основных Конвенций Международной организации труда, определенных Декларацией, принятой Международной конференцией труда в 1998 году: (Конвенция о принудительном или обязательном труде № 29; Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию № 87; Конвенция о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров № 98; Конвенция о равном вознаграждении № 100; Конвенция об упразднении принудительного труда № 105; Конвенция о дискриминации в области труда и занятий № 111; Конвенция о минимальном возрасте для приема на работу № 138; Наихудшие формы детского труда № 182)⁸.

Следует, однако, отметить, что **ни одна из принятых Международной организацией труда конвенций в сфере международной трудовой миграции ни СССР, ни, соответственно, БССР и Республикой Беларусь не была ратифицирована. И хотя в настоящее время**

⁶ Актуальную страновую информацию о статусе ратифицированных конвенций можно найти на официальном сайте Международной организации труда по адресу: <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframeE.htm>

⁷ Существенное место в деятельности Международной организации труда занимает обеспечение технической помощи, в основном в области профессионального обучения и переподготовки, политики трудоустройства, управления трудом, трудового законодательства и производственных нормативов, условий труда, развития управления, кооперативов, социального обеспечения, статистики труда, охраны труда и производственной гигиены. Она помогает развитию независимых организаций работников и работодателей и обеспечивает этим организациям услуги по обучению и консультации.

⁸ Лишь 9 из 27 стран Центральной и Восточной Европы и СНГ, включая Республику Беларусь, ратифицировали все восемь базовых конвенций, определенных Декларацией Международной организации труда 1998 года.

вопросы международной трудовой миграции приобрели для Республики Беларусь существенное значение, вопрос о ратификации Конвенций № 97 и № 143, касающихся прав трудящихся мигрантов, по-прежнему не ставился. Вместе с тем ратификация Республикой Беларусь основополагающих Конвенций Международной организации труда № 97 и № 143, касающихся защиты прав мигрантов, представляется необходимой.

Основные принципы и нормы, сформулированные в конвенциях и рекомендациях Международной организации труда нашли свое отражение в законодательстве Республики Беларусь, но проблемы здесь остаются, поскольку белорусское законодательство в этой области по ряду параметров в той или иной мере отстает от требований Международной организации труда.

В связи с тем, что многие положения этих конвенций распространяются и на иностранных работников-мигрантов, важно их рассмотреть. Так, например, Республикой Беларусь не ратифицирована одна из важнейших конвенций Международной организации труда – **конвенция № 135** (дополненная одноименной 143 Рекомендацией того же года), которая определяет нормы, обеспечивающие практическую возможность реализации и защиты права трудящихся на организацию на рабочем месте (предприятии), что ограничивает права членов профсоюзов и их выборных представителей на предприятии.

Не ратифицирована также **конвенция № 158** «О прекращении трудовых отношений» 1982 года, ограничивающая использование срочных трудовых договоров, к разряду которых относится и контракт, поскольку они, как правило, ухудшают правовое положение работника, в том числе мигранта, из-за права нанимателя уволить работника по истечении срока договора, либо при отказе работника от заключения не устраивающего его контракта.

Хотя нормы ТК Республики Беларусь и соответствуют общим требованиям этой Конвенции, ее ратификация могла бы, на наш взгляд привлечь внимание законодателей к возможности имплементации в трудовое законодательство ряда норм дополняющей ее 166 Рекомендации, существенно повышающих уровень правовой защиты трудящихся, в том числе трудящихся-мигрантов, в случаях увольнения по инициативе нанимателя. Речь идет, в частности, о следующих ее положениях:

- предприниматель не вправе увольнять работника (в том числе работника-мигранта) в связи с неудовлетворительным выполнением профессиональных обязанностей без письменного предупреждения работника, что он будет уволен в случае рецидива;

- предприниматель в любом случае обязан письменно уведомить работника (в том числе работника-мигран-

та) о решении прекратить с ним трудовые отношения и письменно сообщить работнику по его требованию основания увольнения. При этом он может консультироваться с представителями трудящихся по отдельным случаям прекращения трудовых отношений;

- уволенным по экономическим причинам должно предоставляться преимущество первоочередного обратного приема на работу по их желанию, если предприниматель вновь нанимает работников аналогичной квалификации. Такое преимущество для уволенных работников может ограничиваться установлением определенного срока.

В связи с тем, что значительная часть трудящихся-мигрантов трудоустроена в секторе сельского хозяйства, для целей нашего исследования представляет интерес **Конвенция № 141** об организациях сельских трудящихся 1975 года. СССР и БССР, ратифицировав в 1956 году 11 Конвенцию 1921 г. о праве на объединение в сельском хозяйстве, содержащую достаточно общее обязательство государств распространять на сельское хозяйство те же права на организацию и на объединение, которое имеют трудящиеся в промышленности, и отменить все акты, направленные на ограничение этих прав по отношению к трудящимся, занятым в сельском хозяйстве, этим и ограничились, не посчитав необходимым реализовать ту же процедуру в отношении более содержательной и обязывающей 141 Конвенции об организациях сельских трудящихся 1975 года. Не была ратифицирована она и Республикой Беларусь.

Не нашли нормативного закрепления в трудовом праве Республики Беларусь положения 162 Рекомендации о пожилых трудящихся (которое могло бы распространяться на пожилых работников-мигрантов), предусматривающие, в частности возможность сокращения для них нормальной продолжительности рабочего времени, постепенное сокращение продолжительности рабочего времени пожилых трудящихся по их просьбе в течение установленного срока, предшествующего достижению пенсионного возраста, с государственной компенсацией потери в заработке, увеличение продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска с учетом возраста, разрешение определять по своему усмотрению режим рабочего времени, в частности работать неполное рабочее время, по скользящему графику, перевод, работающих на сменных работах, на работу в дневную смену, перевод со сдельной на повременную оплату, перевод, по их желанию, на более легкую работу, по возможности без потери в заработке; обеспечение их переквалификации в случае сокращения численности работников и оказание им помощи в обеспечении новой работой⁹.

⁹ Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957. – 1990. Том 2. – Женева: МВТ, 1991.

Раздел III ТК Республики Беларусь «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников» не содержит норм, относящихся к пожилым трудящимся, не говоря уже о пожилых трудящихся-мигрантах, как особой категории работников. И хотя нормами ТК установлена возможность предоставления особых условий труда определенным категориям трудящихся в соответствии с коллективным договором, соглашением (например, установление неполного рабочего дня – ст. 289, п. 4), вопросы эти, на наш взгляд, требуют более конкретного правового обеспечения.

Не была ратифицирована до сего времени Конвенция «**О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями**» 1981 года. Хотя нормы трудового законодательства Республики Беларусь отвечают в целом положениям этой Конвенции (нормы Рекомендации, правда, реализованы не полностью и сегодня), **ратификация Конвенции создала бы более основательные правовые гарантии обеспечения прав лиц с семейными обязанностями.**

Гендерный анализ трудового законодательства Республики Беларусь, нашедший отражение, в частности, в публикации сотрудников Министерства труда и социальной защиты И.М. Чистяковой и И.А. Чутковой «Гендерная экспертиза законодательства, регулирующего трудовые отношения»¹⁰ свидетельствует о том, что в Беларуси, как и в любом другом обществе, существуют серьезные препятствия на пути решения проблем гендерной дискриминации при трудоустройстве и увольнении, право женщин на справедливую и равную оплату труда за равноценный труд по сравнению с мужчинами, создание благоприятных условий труда с учетом репродуктивной функции женщин, а также экономических и социальных гарантий для успешного сочетания профессиональных и семейных обязанностей.

Нормы белорусского законодательства в целом не содержат каких-либо дискриминационных положений в отношении женщин и их трудовых прав, включая женщин-мигрантов, тем не менее, **совершенствование трудового и миграционного законодательства в данном направлении может позволить положительно рассмотреть вопрос о возможности ратификации 156 Конвенции.**

Поскольку безработица и миграционные намерения с целью трудоустройства тесно взаимосвязаны, важно рассмотреть вопрос ратификации в Республике Беларусь принятой МКТ в 1988 году **Конвенции № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы»**. В ней, наряду с общими вопросами содействия продуктивной занятости, подробно рассматриваются вопросы организации и деятельности служб занятости, пособий

¹⁰ Сайт «Женское лидерство» – Режим доступа: http://www.gender.by/gender_research3.html.

по безработице и иной материальной помощи безработным и их семьям, методы содействия занятости, включая профессиональную подготовку и профориентацию, а также речь идет о создании в государствах-членах Международной организации труда действенной системы страхования по безработице, детально отрегулирован этот, тесно связанный с государственной политикой в области занятости, вид страхования. Так как эта конвенция и 176-я Рекомендация существенно дополняют положения ратифицированных еще БССР 88 Конвенции об организации службы занятости 1948 года и 122 Конвенции о политике в области занятости 1964 года, **ратификация 168 Конвенции представляется также необходимой.**

Следует рассмотреть вопрос о ратификации основных конвенций в области социального обеспечения. Ни одна из этих конвенций и рекомендаций Международной организации труда, посвященных регулированию социального обеспечения (**102 Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения 1952 года, 128 Конвенция о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца и дополняющая ее 131 Рекомендация, 130 Конвенция о медицинской помощи и пособиях по болезни 1969 года**) не ратифицирована Республикой Беларусь. Недооценивать же их, несмотря на то, что предусмотренные ими нормы социального обеспечения, носят ограниченный характер, как справедливо замечает Л.А. Костин, не следует: значение этих актов состоит в их конкретности и четком определении - как видов страхового риска, так и норм обеспечения¹¹.

Требуют, по оценке специалистов, корректировки, с точки зрения соответствия международным нормам и некоторые положения Трудового Кодекса Республики Беларусь¹². Одной из не до конца решенных проблем является проблема имплементации международно-трудовых норм в законодательство Республики Беларусь. Конституционные акты СССР и БССР не содержали норм, определяющих механизм имплементации положений международных договоров. Впервые этот механизм был закреплен в Конституции Республики Беларусь 1994 года и в соответствующих ей актах законодательства. Статья 8 Конституции Республики Беларусь устанавливает, что «Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства»¹³. Следует отметить, что речь здесь

¹¹ Костин Л.А. Международная организация труда. – М, 2002. – С. 344.

¹² Стаценко, В.Г. Беларусь в Международной организации труда: история и современные проблемы взаимодействия / В.Г. Стаценко. – Витебск : Изд-во ВГУ, 2007. – 242 с. С. 204-213.

¹³ Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (С изменениями и дополнениями, принятыми на Республикан-

идет о принципах международного права, но не о нормах, что имеет существенное значение. Поскольку принципы права проявляют себя через нормы права и нуждаются в конкретизации, трудно в данном случае говорить об определенности правового регулирования. Принципы международного права как нормы, обладающие высшей степенью обобщенности и нормативности, не являются «самоисполнимыми», т.е. де-факто не имеют прямого действия.

Формулировки ст. 15 Закона Республики Беларусь «О международных договорах Республики Беларусь» и ст. 20 Закона Республики Беларусь «О нормативно-правовых актах Республики Беларусь», хотя и уточняют это конституционное положение, устанавливая, что общепризнанные принципы и нормы международных договоров Республики Беларусь, вступивших в законную силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь права, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется издание внутригосударственного акта, и имеют силу того правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора¹⁴, тем не менее, также не содержат признания приоритета норм международного права над национальными законами, что, как отмечают исследователи, порождает трудности в правоприменительной практике¹⁵.

Исходя из буквы данных законов, международные договоры, ратифицированные Республикой Беларусь, имеют силу закона, но не обладают более высокой юридической силой по отношению к национальным законам, регулирующим соответствующие правоотношения.

Правда, приоритет ратифицированного международного договора можно презюмировать, исходя из содержания п. 4 статьи 116 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которым Конституционный Суд дает заключение о соответствии нормативных актов всех уровней, международных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным

Республикой Беларусь. Последнее дает основание предположить, что в иерархии нормативных актов ратифицированные международные договоры стоят на втором после Конституции месте. Как отмечает Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь Г.А. Василевич, «закон о ратификации международного договора возводит международный договор в ранг актов, стоящих над обыкновенными законами, включая и программные»¹⁶.

Важное значение для практического применения норм, содержащихся в конвенциях Международной организации труда, в том числе конвенций, непосредственно касающихся трудящихся-мигрантов, имеет, на наш взгляд, реализация положений конвенции № 144 «О трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм» и рекомендации № 152 «О процедуре трехсторонних консультаций для содействия применению международных трудовых норм и национальным мероприятиям, касающимся деятельности Международной Организации Труда».

Здесь, в частности, предусматривается, что каждая страна-член Международной организации труда, ратифицировавшая конвенцию, должна обеспечивать эффективные консультации (в различных формах, определенных ее законодательством) между представителями органов власти, предпринимателей и трудящихся в целях обеспечения применения международных трудовых норм на национальном уровне. Рекомендация в числе прочего определяет, что одной из целей этих консультаций является подготовка предложений органам власти по имплементации норм конвенций и рекомендаций Международной организации труда в национальное законодательство.

Следует добавить, что конвенции Международной организации труда как источник белорусского трудового права могут играть особую роль в практике регулирования труда, в том числе труда иностранных работников-мигрантов, и имеют особую правовую силу, поскольку применение содержащихся в них норм может быть проконтролировано не только судом, как это имеет место в отношении законодательства, но и Международной организацией труда, в рамках которой действует специальный контрольный механизм, обеспечивающий правоприменительную функцию этой организации.

Пока же, отсутствие в конституционном имплементационном механизме положений о приоритете норм международного права над законами, также как и неотрегулированность механизма толкования и применения международных норм, сводят к минимуму возможность их прямого действия.

ских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Мн., 2005. – Ст. 8.

¹⁴ О международных договорах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 октября 1991 г. № 1188-ХІІ (В редакции Закона от 15 ноября 2004 г. № 331-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г., № 180, 2/1080); О нормативно-правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 №361-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 7 (с изм. и доп.).

¹⁵ См.: Павлова Л.В. Влияние международного права на реформирование правовой системы Республики Беларусь // Канстытуцыйны правде у Республіцы Беларусь: Тэз. дак., Гродно, 1996.

¹⁶ Василевич Г.А. Конституция Республики Беларусь. (Научно-практический комментарий.) – Мн.: Право и экономика, 2000. – С. 63.

2.3 Межправительственные соглашения

В целях защиты интересов Республики Беларусь на международном рынке труда и эффективной защиты социальных и трудовых прав как граждан Беларуси, работающих за границей, так и иностранных граждан, работающих в Беларуси, заключаются соглашения о временной трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами своих стран.

Вопросам сближения миграционного законодательства стран СНГ уделяется повышенное внимание. Так, межправительственные соглашения заключены Республикой Беларусь в основном со странами, входящими в СНГ, а именно: с Российской Федерацией (24.09.93 г.), Республикой Молдова (5.05.94 г.), Украиной (17.07.95 г.), Республикой Казахстан (23.09.97 г.), Республикой Армения (19.07. 2000 г.). Аналогичное соглашение заключено и с Республикой Польша (27.09.95 г.) и Литовской Республикой (12.07.96 г.). Среди основных межправительственных соглашений, подписанных Республикой Беларусь обозначим следующие.

- Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 г., г.Кишинев (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, Узбекистан, Украина);

- Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан от 25.12.1998г;

- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 г., г.Москва (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина);

- Соглашение о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь, работающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, работающих на территории Республики Беларусь, от 24 сентября 1993 года, вступило в силу 30.10.1996 г.;

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь, работающих на территории Республики Молдова, и граждан Республики Молдова, работающих на территории Республики Беларусь, от 5 мая 1994 года, вступило в силу 25.02.1997 г.;

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Украины о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь и Украины, работающих за пределами своих государств от 17 июля 1995 года, вступило в силу 16.07.1996 г.;

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша о взаимном трудоустройстве граждан от 27 сентября 1995 года, вступило в силу 26.02.1996 г.;

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Беларусь, временно работающих на территории Азербайджанской Республики, и граждан Азербайджанской Республики, временно работающих на территории Республики Беларусь, от 2 мая 2007 года, вступило в силу 21.02.2008 г.;

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Армения о временной трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами своих государств, от 19 июля 2000 года, вступило в силу 24.05.2001 г.;

- Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Сербия о временном трудоустройстве граждан Республики Беларусь в Республике Сербия и граждан Республики Сербия в Республике Беларусь от 31 марта 2009 года;

- Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 года (ЕЭП);

- Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств от 19 ноября 2010 года (ЕЭП).

- Соглашения обеспечивают соблюдение прав и законных интересов трудящихся-мигрантов, равенство оплаты их труда с гражданами страны трудоустройства, выплату льгот и компенсаций при досрочном расторжении трудового договора (контракта), а также в случае получения увечья, профессионального заболевания или иного повреждения здоровья, связанного с выполнением трудовых обязанностей. Соглашения регулируют порядок и условия государственного страхования, оказания медицинской помощи, покрытия расходов на проезд, а также меры по регулированию ввоза и вывоза личного имущества, инструментов и оборудования, выплаты налогов и перевода денежных средств.

Трудящиеся-мигранты, работающие в странах СНГ, с которыми Республика Беларусь не имеет двусторонних соглашений в области трудоустройства граждан, должны иметь в виду, что в 1994 году принято Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, регулирующее вопросы налогообложения, социального страхования и социального обеспечения, пенсионного обеспечения работников и членов их семей, признания трудового стажа и документов, необходимых для осуществления трудовой деятельности.

Для трудящихся-мигрантов защита их социальных и трудовых прав часто коррелирует со знанием буквы закона в сфере уплаты налогов. На сегодняшний день (2011 г.) Республикой Беларусь подписаны международные соглашения с 55 странами мира об избежании двойного налогообложения (Приложение IV).

Республика Беларусь с 20 ноября 1997 г стала участницей Соглашения стран СНГ о сотрудничестве в обла-

сти трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, подписанного 15 апреля 1994 г. в Москве.

Рекомендации по формированию общего рынка труда в рамках ЕврАзЭС, разработанные Бюро Межпарламентской Ассамблеи, включают: льготный порядок въезда в государства Сообщества в целях осуществления трудовой деятельности, снижение ставки государственной пошлины на получение разрешения на работу, скоординированные действия по формированию единого информационного пространства в сфере трудовой миграции, меры по решению проблем в области социального страхования и пенсионного обеспечения, обусловленные переходом ряда государств Сообщества на накопительную систему, упрощенная процедура регистрации для тех мигрантов, которые, уже находясь за границей (на территории государств Сообщества), самостоятельно нашли работу.

Одним из первых базовых соглашений в области совместного противодействия незаконной миграции стало Соглашение о сотрудничестве стран СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. Соглашение предусматривает, в частности, миграционный контроль, учет иностранных граждан, незаконно прибывающих на территорию стран, выработку механизма депортации, гармонизации национального миграционного законодательства, обмен информацией о каналах нелегальной миграции. Действенность данного Соглашения существенно снижается неприсоединением к нему Грузии, Туркменистана и Узбекистана.

Вопросы взаимодействия в области борьбы с нелегальной миграцией нашли отражение и в деятельности Межпарламентской ассамблеи СНГ. В декабре 2000 г. Совет МПА СНГ обсудил вопрос о подготовке закона «О правовом регулировании миграционных вопросов на территории СНГ».

В рамках Совета командующих пограничными войсками СНГ подготовлен проект Положения о единой системе учета граждан других государств и лиц без гражданства, въезжающих на территорию СНГ. Документ предусматривает создание единой системы учета – установление в рамках заинтересованных стран Содружества единого перечня данных, порядка передачи, обработки и использования информации, позволяющей осуществлять своевременный учет лиц, въезжающих в страны СНГ.

Республика Беларусь являлась активной участницей при подготовке следующих межправительственных соглашений СНГ в сфере труда и миграции: «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов»; «О сотрудничестве в области охраны труда»; «О порядке разработки и соблюдении согласованных норм и требований по охране труда к взаимопоставляемой продукции»; «О регулировании социально-трудовых отношений в транснациональных корпорациях, действующих на территории

государств – участников СНГ»; «О сотрудничестве по применению Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих и Квалификационного справочника должностей служащих». Подготовлена Концепция поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы СНГ (одобрена Экономическим советом СНГ 15 декабря 2000 г.).

2.4 Законодательство Союза Беларуси и России

Права трудящихся-мигрантов на трудоустройство и защиту социальных и трудовых прав граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь регулируются:

1. Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий».

Согласно Решению Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» действующий на основе национального законодательства порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется.

Документы, выданные в Республике Беларусь и Российской Федерации для реализации трудовых прав и социально-трудовых гарантий их граждан, или их копии, заверенные в установленном порядке, признаются без легализации. Граждане государства выезда, осуществляющие трудовую деятельность на территории государства трудоустройства, имеют равные права с гражданами государства трудоустройства в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений.

Трудовая деятельность гражданина государства выезда на территории государства трудоустройства регулируется на основе трудового договора (контракта) в соответствии с законодательством о труде государства трудоустройства. Трудовой стаж, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью на территории Республики Беларусь и Российской Федерации, взаимно признается за их гражданами. Исчисление трудового стажа граждан производится в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Возраст, с которого допускается прием граждан на работу, определяется законодательством государства трудоустройства. При высвобожде-

нии работника, являющегося гражданином государства выезда, в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата работников, ему предоставляются льготы и компенсации, установленные законодательством о труде государства трудоустройства.

Статус безработного присваивается гражданину государством выезда в соответствии с его законодательством. Все виды пособий и выплат гражданам государства выезда, работающим на территории государства трудоустройства, в случаях временной нетрудоспособности, беременности и родов, рождения ребенка, отпуска по уходу за ребенком и в других случаях предоставляются в соответствии с законодательством государства трудоустройства. Все расходы, связанные с предоставлением указанных пособий и выплат, несет государство трудоустройства.

2. Договором между Республикой Беларусь и Российской Федерацией «О равных правах» от 25 декабря 1998 г. (вступил в силу 22 июля 1999 года). В соответствии со ст. 7 Договора между Республикой Беларусь и Российской Федерацией «О равных правах» от 25 декабря 1998 г. Республика Беларусь и Российская Федерация обеспечивают гражданам Беларуси и России равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях Беларуси и России.

Граждане Беларуси и России имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений. Трудовая деятельность регулируется на основе трудового договора (контракта) в соответствии с законодательством о труде. Договаривающиеся Стороны обеспечивают взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан.

3. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 1993 г. № 832 «О мерах по регулированию внешней трудовой миграции». Согласно Постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 10 декабря 1993 г. № 832 «О мерах по регулированию внешней трудовой миграции» Министерство внутренних дел выдает юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям разрешения на привлечение в Республику Беларусь иностранной рабочей силы и лицензии на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Республики Беларусь за границей, с учетом положения на внутреннем рынке труда кроме юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлекающих рабочую силу из Российской Федерации¹⁷.

4. Соглашением между Республикой Беларусь и Российской Федерацией об обеспечении равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств-участников Союзного государства от 24 января 2006 года, которое вступило в силу с 3 февраля 2009 года. Согласно статье 3 Соглашения граждане Российской Федерации, прибывшие в Республику Беларусь, освобождаются от регистрации в течение 30 дней с даты въезда.

С учетом изменившегося российского миграционного законодательства граждане Республики Беларусь, прибывшие на территорию Российской Федерации, освобождаются от постановки на миграционный учет по месту пребывания в течение 30 дней с даты въезда. Данное толкование положений Соглашения достигнуто в ходе ратификации Соглашения и оформлено путем обмена нотами между Министерством иностранных дел Республики Беларусь от 7 декабря 2007 года и Министерством иностранных дел Российской Федерации от 17 декабря 2007 года.

Часть 1 статьи 2 Соглашения четко регламентирует, что белорусские граждане могут въезжать в Российскую Федерацию, а российские граждане в Республику Беларусь, пребывать в них, следовать через их территории транзитом и выезжать без миграционной карты. Статья 4 Соглашения установила в качестве основания для выдачи разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь российским гражданам факт принадлежности их к гражданству Российской Федерации. В Российской Федерации факт принадлежности к гражданству Республики Беларусь является основанием для подачи заявления о выдаче вида на жительство без учета срока временного пребывания и получения разрешения на временное проживание в России.

Данные документы заложили серьезную нормативную правовую базу для социальной защиты различных категорий мигрантов, способствуют взаимодействию стран в области социально-трудовых отношений.

ГЛАВА 3. ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ЗАЩИТЫ ПРАВ МИГРАНТОВ

Помимо международного трудового права, рассмотренного в предыдущей главе, значительный вклад в совершенствование механизма защиты трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов вносит **система международного контроля за соблюдением прав человека в сфере труда и положительный опыт зарубежных стран** в данной области.

В условиях реформирования национального трудового права прогрессивные теоретические и практические наработки системы международного контроля за

¹⁷ <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=2971>

Дата доступа: 03.03.2011 г.

соблюдением трудового права и опыт зарубежных стран приобретают для Беларуси и стран СНГ особую значимость. Например, это относится к **вопросам организации трудовой юстиции по защите прав мигрантов, страхования в условиях банкротства работодателя, формированию антидискриминационного миграционного законодательства, совершенствованию государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства:** именно они могут послужить существенным подспорьем национальному законодательству в процессе обновления и совершенствования трудового законодательства, а также унификации норм трудового и миграционного законодательства СНГ.

Вместе с тем, существует специфика использования зарубежного опыта в национальных системах трудового права, которую необходимо учитывать при рецепции идей зарубежного трудового права.

3.1 Система международного контроля за соблюдением прав человека в сфере труда

Дадим обзор организаций, обеспечивающих права человека в сфере труда защитой на международном уровне и применяемым ими процедурам защиты, знание которых немаловажно для трудящегося-мигранта для защиты его социальных и трудовых прав.

1. Основную нагрузку в разрешении проблемных ситуаций, складывающихся на международном уровне, несет **Организация Объединенных Наций (ООН)** как наиболее представительная и влиятельная международная организация. В ее рамках созданы специализированные органы, чья деятельность непосредственно связана с защитой прав человека в сфере труда. В рамках ООН за годы ее существования было принято большое количество актов, касающихся вопросов установления и защиты прав трудящихся-мигрантов. Среди них: **Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г., Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств 1970 г., Заключительный акт СБСЕ 1975 г., ряд положений о полной производительной занятости.** В 1990 г. ООН приняла всеобъемлющий акт, регулирующий большинство аспектов международной трудовой миграции: **Международную конвенцию о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.**

2. Особым образом выделяется **Международная организация труда**, ведь именно перед ней поставлена задача по созиданию и поддержанию социального мира

в общественной организации труда. Международная организация труда была создана в 1919 г. для решения проблем труда и занятости, регулирования социально-трудовых отношений на межгосударственном уровне. Главные цели Международной организации труда – содействие социально-экономическому прогрессу, повышению благосостояния и улучшения условий труда людей, **защита трудовых и социальных прав человека.** Указанные цели определяют основные задачи, решаемые Международной организацией труда, такие как разработка согласованной политики и программ, направленных на решение социально-трудовых проблем; разработка и принятие международных трудовых норм в виде конвенций и рекомендаций, контроль за их выполнением; помощь странам-участницам в решении проблем занятости, сокращения безработицы и регулирования миграций; защита прав человека: на труд, на объединение, на коллективные переговоры, от принудительного труда, от дискриминации и т.д.; борьба с бедностью, за улучшение жизненного уровня трудящихся, развитие социального обеспечения; содействие профессиональной подготовке и переподготовке работающих и безработных; разработка и осуществление мер по защите наиболее уязвимых групп трудящихся (женщин, молодежи, пожилых людей, трудящихся-мигрантов).

В структуре контроля Международной организации труда функционируют **постоянные, дополнительные и специальные процедуры.** Благодаря им мигранты могут привлечь внимание Международной организации труда к фактам нарушения их трудовых и социальных прав, предоставленных международными актами. Нормотворческая деятельность является основой деятельности Международной организации труда. Конвенции Международной организации труда представляют собой международные акты, которые после ратификации государством становятся обязательными для выполнения. Рекомендации Международной организации труда определяют минимальные стандарты в сфере социально-трудовых отношений и являются ориентирами для стран-участниц при разработке национального законодательства, национальной политики и практических мероприятий. В совокупности конвенции и рекомендации образуют Международный трудовой кодекс. За 1919-2011 гг. принято 187 конвенций и 191 рекомендация.

3. **Экономический и социальный совет (ЭКОСОС)** наряду с Международной организацией труда также вносит не менее значительный вклад в обеспечение защищенности мигранта в сфере труда. В его структуре действует *Комиссия по правам человека* – основной политический орган ООН, отвечающий за защиту прав человека. Компетенция Комиссии масштабна: она вправе решать любые проблемные вопросы, касающиеся прав человека. Порядок рассмотрения частных непо-

средственных сообщений в Комиссии регламентирован так называемой «Процедурой 1503»¹⁸.

4. Контроль за соблюдением прав мигранта как человека в ООН проводится и в рамках **отдельных международных договоров**. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах создан **Комитет по правам человека**, выполнение Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации контролирует *Комитет по ликвидации расовой дискриминации*, а выполнение Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) – **Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин**. Женщинам, как одной из наиболее уязвимых категорий работников, международное сообщество предоставляет дополнительные возможности по защите своих трудовых прав. Права женщин на рынке труда защищает не только Комитет по ликвидации дискриминации: женщины могут воспользоваться помощью еще одного специализированного международного учреждения – **Комиссии ООН по статусу женщин**¹⁹.

5. **Деятельность Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ)** вносит весомый вклад в обеспечение защищенности международных работников-мигрантов. В лице ЕСПЧ они находят надежного союзника при восстановлении своих нарушенных трудовых прав в ситуации неэффективности национальных механизмов. Кроме того, прецеденты ЕСПЧ стали находить применение в национальном судопроизводстве – и судебные учреждения, и стороны спора обосновывают свою правовую позицию, опираясь на решения и толкования ЕСПЧ.

6. Некоторыми качествами международной правосубъектности в международном миграционном праве обладают **неправительственные организации работодателей и работников**. В частности, они участвуют в международно-правовом нормотворчестве в рамках Международной организации труда на основе принципа трипартизма (трехсторонности). Кроме того, организации работников и работодателей вправе подавать жалобы на государства – члены Международной организации труда, не соблюдающие ратифицированные конвенции. Таким образом, они обладают способностью обеспечивать выполнение государствами между-

народно-правовых норм. К числу указанных неправительственных организаций работников и работодателей могут быть отнесены следующие. **Всемирная федерация профсоюзов (Global Union Federation, GUF), Международная конфедерация свободных профсоюзов (МКСП) (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU), Всеобщая конфедерация труда (ВКТ) (General Labour Confederation, GLC)**.

7. Специальным институциональным механизмом в сфере миграции на региональном уровне определен **Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения стран СНГ** (был создан специальным Соглашением 1992 г.). На уровне СНГ действует Конвенция о правах и основных свободах человека (Минск, 26.05.1995), которая закрепила за работником ряд трудовых прав. Конвенцией предусмотрено создание контрольного механизма – **Комиссии по правам человека**, но на современном этапе этот институт не развит.

8. Отметим неоднозначность оценки, которую дают ученые отнесению к компетенции **мировых судей** дел по трудовым спорам, и не соглашаются с позицией тех исследователей, которые настаивают на абсолютной непригодности корпуса мировых судей для разрешения трудовых споров, а также на необходимости передачи всех дел в суды общей юрисдикции. Мировые судьи, на наш взгляд, в состоянии рассматривать несложные споры, не требующие высокой профессиональной квалификации и глубоких познаний в области трудового права²⁰.

Наряду с недостатками системы международного контроля отмечается результативность международной защиты прав мигрантов, которая связывается с высоким авторитетом и предельной публичностью международных процедур.

3.2 Передовой опыт зарубежных стран в сфере защиты социальных и трудовых прав мигрантов

1. Обособление трудовых и социальных судов усиление степени защиты социальных и трудовых прав мигрантов.

Целесообразность **формирования специализированных трудовых судов** активно дискутируется в настоящее время в среде юристов стран СНГ, которые в ряде стран ЕС продемонстрировали свою эффективность. Основные причины обособления трудовых судов для повышения степени защиты прав мигранта: 1) фактическое неравенство возможностей сторон индивидуального трудового спора – трудящегося-мигранта и работодателя; 2) интерес трудящегося-мигранта отно-

¹⁸ В соответствии с порядковым номером Резолюции ЭКОСОС от 25.05.1970.

¹⁹ Что касается Международной организации по миграции, то ее главная задача заключается не в создании международно-правовой базы, регулирующей отношения, связанные с миграцией, а в оказании различной помощи государствам-членам Организации. Таким образом, нормотворческая сторона деятельности данной международной организации практически отсутствует, а главное для нее – оперативное оказание услуг государствам в сфере миграции. Большинство стран СНГ являются членами МОМ.

²⁰ По мнению практических работников не представляются сложными, например, дела о начисленной, но невыплаченной заработной плате. При этом необходимо учесть, что к категории несложных дел не относятся дела об увольнении, переводах и привлечении к материальной ответственности.

сительно быстрой и необременительной защиты его жизненно важных интересов; 3) занятость трудящегося-мигранта и подчинение его трудовой дисциплине, препятствующие активной защите его прав в обычном суде; 4) сложность трудовых дел; 5) меньшая психологическая конфликтность разбирательства в трудовом суде²¹.

Специализированные трудовые суды существуют в Германии, Финляндии, Великобритании, Франции, Австрии, Бельгии, Дании, Люксембурге, Испании, Португалии, Швейцарии (в отдельных кантонах), Швеции, Норвегии, Канаде (в провинции Квебек), Новой Зеландии, Израиле²².

Согласно утверждения советника Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.М. Оробца, учреждения специализированной трудовой юстиции, функционирующие за рубежом уже многие годы (к примеру, во Франции - около 200 лет), полностью оправдывают себя, доказали на практике свою необходимость и полезность в качестве одного из необходимых институтов социально-правовой инфраструктуры, достаточную эффективность в разрешении трудовых конфликтов с максимальным учетом интересов спорящих сторон и всего общества и, тем самым, в обеспечении социального мира. **Общепризнанна также важная роль учреждений специализированной трудовой юстиции в развитии трудового права, повышении его авторитета, консолидации, достижении внутренней согласованности, в ликвидации пробелов в правоприменительной практике, ее совершенствовании.**

В современной **Федеративной Республике Германии** **Федеральный трудовой суд возглавляет систему трудовых судов, а Федеральный социальный суд - систему социальных судов.** Федеральный трудовой суд является верховной кассационной судебной инстанцией, которая может изменить или отменить решение любого трудового суда. **Всего в ФРГ действует 94 трудовых суда первой инстанции; в каждой федеральной земле существует один земельный трудовой суд, а в некоторых - и по два-три. Общее число земельных трудовых судов - 19.** К компетенции трудовых судов Германии относится рассмотрение индивидуальных трудовых споров правового характера, коллективных трудовых споров по поводу применения тариф-

ных соглашений, а также споров, связанных с деятельностью советов предприятий. Это прежде всего индивидуальные трудовые споры, чаще всего связанные с заключением, реализацией и прекращением трудового договора, возмещением вреда, нанесенного друг другу сторонами трудового договора, а также юридические коллективные трудовые споры, например, касающиеся статуса профсоюзов или представительства трудового коллектива на предприятии, участия работников и профсоюзов в управлении производством.

Полагаем, что обособление трудовых и социальных судов в странах-реципиентах трудящихся-мигрантов на пространстве стран СНГ приведет к усилению степени защиты их законных трудовых и социальных прав и интересов.

2. Создание государственных и коммерческих организаций, осуществляющих страхование трудящихся-мигрантов в случае банкротства работодателя.

В последние десятилетия в экономически развитых странах прослеживается тенденция к усилению гарантий работников (в том числе иностранных) посредством создания государственных и коммерческих организаций, осуществляющих их страхование в случае банкротства работодателя. Эти структуры финансируются либо исключительно за счет взносов работодателей (в Австрии, Дании, Норвегии, Польше), либо совместно с государством и за счет взносов работодателей (в Греции, Словении). В России учреждений и компаний, страхующих риски работников, в том числе трудящихся-мигрантов, связанные с банкротством работодателя, в настоящее время не существует²³. В Республике Беларусь наблюдается позитивное направление развития трудового законодательства в этой сфере. Так, Трудовым кодексом РБ предусмотрена обязанность работодателей создавать резервный фонд оплаты труда. В ст. 76 ТК РБ содержатся нормы, направленные на исключение ситуаций, когда работникам не могут быть произведены выплаты причитающейся им заработной платы, гарантийные и компенсационные выплаты в четырех случаях: 1) экономической несостоятельности (банкротства); 2) ликвидации организации; 3) прекращения деятельности индивидуального предпринимателя; 4) в других случаях, предусмотренных законодательством. Такая нормотворческая деятельность не может не заслуживать поддержки. В то же время зарубежный международный опыт в регулировании отношений, влияющих на результативность представительства в условиях несостоятельности (банкротства) организаций, не всегда отвечает современным реалиям. Сегодня мы чаще всего имеем дело не с безотлагательным прекращением деятельности пред-

²¹ К трудовому суду может обратиться даже работник-нелегал. Вместе с тем практика показывает, что незаконно трудоустроенные мигранты опасаются раскрытия своего незаконного статуса и поэтому избегают обращения в абсолютно все институциональные структуры принимающей страны.

²² Эл. документ В.М. Оробец «Специализированные трудовые суды: зарубежный опыт и российское законодательство» Режим доступа: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=484>
Дата доступа 26.04.2011 г.

Оробец Вячеслав Михайлович - советник Государственной Думы Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук, советник Российской Федерации 1-го класса.

²³ «Представительство трудовых прав работников при банкротстве организации». Кадровик. Трудовое право для кадровика», 2010, № 6.

приятия, а с системой мер, направленных на их оздоровление, сохранение коллектива работников.

Это повышает актуальность осуществления представительства их интересов, в том числе интересов работников-мигрантов. Развитие прогрессивных направлений в международном законодательстве получило отражение в Конвенции Международной организации труда 1992 г. № 173 «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя». В соответствии с ней требования трудящихся, вытекающие из трудовых отношений, защищаются на основе привилегий таким образом, чтобы они удовлетворялись до того, как будут удовлетворены требования непривилегированных кредиторов (ст. 5). Определен Конвенцией минимум требований, на которые распространяются привилегии (заработная плата, выплаты за оплачиваемые отпуска, выходные пособия в связи с прекращением трудовых отношений и др.). Конкретизация требований работников дает возможность более эффективно осуществлять их представительство в сфере труда. Ратификация Конвенции Международной организации труда 1992 г. № 173 «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя» способствовала бы усилению защиты требований трудящихся-мигрантов при неплатежеспособности работодателя.

3. Универсализация норм при формировании антидискриминационного миграционного законодательства. Любая форма дискриминации иностранных работников не должна допускаться, за исключением некоторого неравенства, связанного с определением соответствия специальности и квалификации иностранцев стандартам страны приема. В СССР дискриминация в трудовой сфере по признаку расы, цвета кожи, религии, пола или национального происхождения была запрещена сразу же после революции. В других странах аналогичные меры были приняты гораздо позже. Так, в США различные шкалы оплаты для мужчин и женщин за равный труд были отменены законом о равной оплате лишь в 1963 г. и только в 1964 г. был принят Закон о гражданских правах, который запретил работодателям прибегать к дискриминации по названным выше признакам при найме и увольнении работников. Вместе с тем трудовая дискриминация продолжает отчетливо проявлять себя в сфере международной трудовой миграции, т.к. основной смысл в привлечении иностранных работников – более выгодные условия их найма, в том числе оплаты труда по сравнению с местными работниками. В формате Беларусь-Россия сформировано передовое антидискриминационное миграционное законодательство, предоставляющие равные трудовые и социальные гарантии с гражданами страны трудоустройства.

Белорусско-российский опыт формирования и применения антидискриминационного миграцион-

ного законодательства целесообразно распространить на формат ЕврАзЭС, СНГ.

4. Взаимодействие с НПО в сфере защиты социально-трудовых прав мигрантов. Полезен немецкий опыт защиты прав трудящихся-мигрантов, который основывается на обеспечении тесного взаимодействия с неправительственными правозащитными и религиозными организациями.

НПО Германии ориентированы преимущественно на поддержку этнических меньшинств, а также реализацию программ с языковой и культурной составляющей, однако частично затрагивают и вопросы защиты мигрантов. В данном вопросе НПО в первую очередь ориентированы на юридическую поддержку и правовое сопровождение мигрантов.

Среди целевых групп, на которые преимущественно направлена деятельность НПО, ориентированная на помощь мигрантам, доминируют нелегальные мигранты, а также легальные трудящиеся-мигранты. НПО используют технологии межкультурного взаимодействия преимущественно в области социальной, социально-психологической поддержки и юридического обеспечения мигрантов.

Интересен также немецкий опыт реализации сетевых проектов. Например, между НПО России, Германии и Польши (проект «миграционного моста» Германия-Польша-Россия)²⁴.

Религиозные же организации, осуществляя социальную поддержку мигрантов, преимущественно используют формы благотворительности и гуманитарной помощи. В зоне внимания религиозных организаций оказываются семьи и дети мигрантов, а также эмигрировавшая молодежь.

Кроме того религиозные организации проводят просветительскую работу с принимающим большинством для формирования установок толерантности у большинства, так как многие проблемы мигрантов напрямую связаны с ксенофобией и негативного отношения определенной части населения к мигрантов.

5. Развитая система защиты социальных прав мигрантов. Опыт Финляндии и Франции. Несомненным достоинством систем социальной защиты мигрантов во Франции и Финляндии являются эффективные административно- правовые процедуры въезда и выезда трудовых мигрантов, процесса осуществления их трудовой деятельности, а также информационное и социальное обеспечение пребывания и осуществления трудовой деятельности трудящихся-мигрантов в этих странах.

Французский опыт. Во Франции политика, связанная с действиями в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, внутренних мигрантов и репатри-

²⁴ <http://www.sbornet.ru/news/show-85.htm>; <http://www.demoscope.ru/weekly/2007/0295/nauka01.php>.

антов, органически охватывается концепцией об интеграции. В официальных документах, посвященных этой проблеме, интеграция рассматривается не как что-то среднее между ассимиляцией и приемом (включением) лиц во французское общество, а как специфический процесс, способствующий активному участию его членов в общественной жизни, несмотря на наличие у них различных этнических, культурных, социальных и морально-психологических особенностей. Политика интеграции призвана учитывать все особенности и интересы членов общества и предоставить каждому ее представителю возможность свободно жить в нем, соблюдая установленные общепринятые правила.

Французское бюро помощи беженцам и апатридам (OFPRA) занимается вопросами рассмотрения ходатайств лиц, ищущих убежища, и предоставления статуса.

Специальный департамент Министерства труда и солидарности занимается практическими вопросами интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства, а также разрабатывает политику интеграции. Департамент состоит из трех подразделений: первое ведает вопросами выдачи иностранцам разрешений на работу, второе - вопросами приема (воссоединения) семей иммигрантов и работы с общинами, третье - вопросами натурализации (находится в г. Нанте).

Специальная служба помощи эмигрантам (SSAE), оказывает финансовую помощь всем лицам, ищущим убежища, до момента регистрации их ходатайств.

Фонд социальных действий (FAS), занимается предоставлением пособий и финансовым обеспечением программ обучения иммигрантов. Деятельность FAS контролируется Министерством труда и солидарности. Министерством финансов. Директора FAS назначает правительство страны.

Бюро по международной миграции (OMI), государственный орган, осуществляющий выдачу разрешений иностранным гражданам, желающим работать во Франции, обеспечивающий обязательное медицинское обслуживание иммигрантов. Он осуществляет контроль за законностью использования иностранной рабочей силы, условиями проживания семей рабочих-иммигрантов. В его бюджет поступают средства, отчисляемые работодателями за использование иностранной рабочей силы, продление разрешений на работу, вызов семьи иностранного рабочего.

Центры по приему лиц, ищущих убежища (CADA). В стране действуют 54 таких центра, рассчитанных на 3300 человек.

Центры временного размещения лиц, получивших статус (CPH). Функционирует 35 центров временного размещения, способных принять 1240 человек.

Все иностранцы, проживающие во Франции, должны получить медицинскую справку о состоянии здоровья от OMI. В рамках французского законодательства члены

семей иммигрантов, предпринимающие шаги по воссоединению семей, обязаны пройти медицинский осмотр в стране их пребывания до того, как они будут допущены на территорию Франции. Такие медицинские освидетельствования обычно проводятся отделениями OMI, находящимися при посольствах Франции за рубежом. Иммигранты, не проживающие в центрах временного размещения, обязаны пройти медицинский осмотр в OMI. Лица, размещенные в приемных центрах, проходят обязательный медицинский осмотр, включающий клиническое обследование, флюорографию, дополнительное обследование по выявлению заразных заболеваний.

Курсы по изучению французского языка считаются первым шагом интеграции мигрантов в общество. Центры временного размещения организуют языковые курсы, программы и методы преподавания которых определяются государством. Лица, проживающие в них, должны в обязательном порядке посещать занятия, объем которых составляет не менее 520 часов в год. Иммигранты, не проживающие в центрах временного размещения, имеют возможность посещать бесплатные языковые курсы, организованные неправительственной организацией CIMADE.

Соцобеспечение для иностранцев. В соответствии с Кодексом социального страхования (КС) она включает в себя три раздела: страхование по болезни (заболевания, инвалидность, травмы на производстве, профзаболевания, материнство-беременность, смерть); страхование по старости; семейные пособия.

Иностранцы, проживающие во Франции и отвечающие общим условиям подчиненности местному законодательству, имеют право пользоваться пособиями **Кассы социального страхования (КСС)** на тех же условиях, что и французские граждане, получать в натуральной форме и в денежном выражении все те пособия, которые полагаются при страховании по болезни.

Условия открытия правового статуса для иностранцев по режиму страхования те же, что и для французов. Однако первые должны представить доказательства их регулярного проживания во Франции в сроки свыше 6 месяцев или иметь один из следующих документов, дающих право проживания в стране: карта постоянного жителя (резидана); карта временного проживания или временный вид на жительство (ВВЖ); справка о направлении ходатайства о возобновлении одного из указанных документов.

Французский работодатель обязан в 8-дневный срок после найма иностранца подать заявление в кассу страхования по болезни для постановки на учет.

Согласно КС, работодатель должен проверить, прошел ли работник предварительную медицинскую проверку до въезда в страну. Иностранцам из стран ЕС это делать не нужно. На практике работодатели ставят

условием найма наличие у иностранца учетного номера в КСС. Родственники иностранца пользуются предоставляемыми ему правами по соцстрахованию. Для этого им достаточно проживать во Франции с кормильцем даже непродолжительное время, например, во время каникул и отпусков. При лечении детей за счет КСС следует представлять в качестве доказательства проживания справку о посещении ими школы. Все родственники иностранца по принятой в КС терминологии называются “обладателями правом”.

Иностранцы, не имеющие права пользоваться общим режимом обязательного страхования по болезни и беременности, приписываются к режиму персонального страхования, что дает им право на частичное возмещение расходов, связанных с болезнью. При этом иностранцы должны представить доказательства не менее чем 3-месячного пребывания в стране.

Включение в режим личного страхования может осуществляться в любой момент или в кассе соцстрахования по месту жительства, или в бюро социальной помощи при мэриях.

В некоторых случаях взносы за иностранца в КСС могут вноситься частично или полностью Кассой социальных пособий, Кассой взносов и консигнаций, а также бюро социальной помощи. В последнем случае будет проведено расследование источников доходов иностранца и наличия иждивенцев в семье.

Личная страховка прекращает действие, если иностранец становится клиентом КСС, а также в случае продолжительного постоянного проживания его за границей.

Независимые работники из числа иностранцев (коммерсанты, предприниматели, владельцы фирм, банков, ремесленники, кустари) приписываются к режиму работников, не получающих зарплату, и несельскохозяйственных профессий. Для получения пособий они должны регулярно и своевременно вносить паевые взносы. Это право они получают с начала своей деятельности. При этом в отличие от общего режима для таких иностранцев не существует условий минимальной продолжительности трудовой деятельности. Теми же льготами пользуются проживающие с ним родственники.

Для ищущих или потерявших работу иностранцев при условии их постановки на учет в Национальном агентстве по найму (НАН) существуют следующие режимы:

Безработный без пособий - право на медицинские пособия сохраняется в течение 1 года с момента прекращения трудовой деятельности.

Безработный, получающий пособия. Иностранец и его родственники сохраняют право на медицинское обслуживание на весь период внесения отчислений. Для этого ему выдается карточка соцстрахования. По окончании периода получения пособия по безработице

медицинское пособие сохраняется еще 12 месяцев. В дальнейшем медобслуживание обеспечивается только в форме бесплатного ухода и лечения, а не в виде денежных компенсаций.

При временном выезде на родину (в отпуск) иностранец и члены его семьи имеют **право бесплатного медицинского обслуживания** за счет КСС в виде натуральной оплаты медуслуг или денежной компенсации. Это положение действует только для стран, с которыми у Франции есть двусторонняя конвенция о взаимных компенсациях.

В случае временного пребывания иностранца во Франции, при его постоянном месте работы вне ее пределов, он также может пользоваться услугами французской КСС, если он заболевает. При этом он обязан привезти во Францию специальный формуляр. Данная льгота распространяется только на служащих и работников частного сектора.

В случае, если семья иностранного работника остается на родине, а между Францией и государством его происхождения существует двусторонняя конвенция о взаимности расходов по КСС, ее члены имеют право на бесплатные медицинские услуги у себя в стране. При этом работник должен взять в КСС и направить семье справку о своей приписке к определенной кассе во Франции. Льгота имеет только натуральное (в виде бесплатного обслуживания), но не денежное выражение компенсации услуг. Французская справка действует 12 месяцев. Для ее возобновления необходимо обращаться в Центр соцстрахования работников-иммигрантов.

Студент-иностранец, занимающийся во Франции помимо учебы трудовой деятельностью неполный рабочий день (20 часов в неделю), имеет право пользования общим режимом КСС, начиная от минимально отработанного объема на производстве в 200 часов в квартал или 120 часов в течение первого месяца. Однако постоянный характер работы может лишить студента этого режима.

Для выходцев из стран ЕС во Франции действуют специальные положения страхования работников и членов их семей, перемещающихся внутри Шенгенского пространства, а также инструкция, определяющая весь порядок выплат и компенсаций. Все положения устанавливают принцип равноправия в получении медицинских услуг выходцам из различных стран ЕС.

Любые отказы от включения в режимы КСС Франции могут опротестовываться в *судах по делам соцстрахования*. На начальном этапе споры выносятся на рассмотрение Комиссии по решению тяжб на основе взаимного согласия в сроки не позже 2 месяцев с момента возникновения конфликта. Решения комиссии в свою очередь уже могут опротестовываться или рассматриваться судами спустя не более 2 месяцев по заявлению в секретариат суда заказным письмом. Суд по делам соц-

страхования правомочен решать споры по материальным претензиям размером до 2 тыс. долл. Свыше этой суммы процессами занимается Социальная палата кассационного суда территориальной компетенции и в сроки не позднее 1 месяца со дня подачи жалобы.

Финский опыт. Именно благодаря развитой системе социальных льгот, а также системе государственно-муниципального медицинского обслуживания и социального обеспечения происходит максимальная защита социальных прав трудящихся-мигрантов в Финляндии. Услуги и льготы для мигрантов финансируются за счет налоговых поступлений и отчислений в фонд социального страхования, а также за счет государственных субсидий для муниципалитетов. За услуги здравоохранения и социальные услуги отвечают муниципалитеты. Основная защита мигранта как человека в различных жизненных ситуациях является прерогативой Ведомства по народным пенсиям (Kela). В систему социальной защиты населения входят те мигранты, которые постоянно проживают или работают в Финляндии, равно как и те, кто, несмотря на проживание за границей, остаются в системе социальной защиты Финляндии (это относится к студентам дневных отделений). Инфраструктура Ведомства по народным пенсиям насчитывает 256 контор Kela, размещенных по всей стране.

В законодательстве ЕС четко прописано, к социальной системе какой страны относится трудящийся-мигрант в той или иной ситуации. Любой трудящийся-мигрант всегда является субъектом законодательства только одной страны ЕС. Как правило, это страна, в которой он осуществляет трудовую деятельность. Таким образом, на мигранта, который приехал работать в Финляндию, как правило, распространяется финская система социальной защиты, даже если он постоянно не проживает в Финляндии.

Среди **социальных льгот** мигранта – специальная дотация иммигранта, жилищная субсидия, государ-

ственное студенческое пособие, пособие по уходу за ребенком, пособие на ребенка, комплект одежды и принадлежностей для новорожденного, базовая часть пособия по безработице, льготы по системе обязательного медицинского страхования (пособие по болезни, материнское, отцовское и родительское пособия, компенсация затрат на медобслуживание), народная пенсия, семейная пенсия, материальная помощь инвалидам, реабилитация и др. (рис. 1). Всего выплачивается около сотни различных пособий.

Услуги и льготы для мигрантов финансируются за счет налоговых поступлений и отчислений в фонд социального страхования, а также за счет государственных субсидий для муниципалитетов. За услуги здравоохранения и социальные услуги отвечают муниципалитеты. Основная защита мигранта как человека в различных жизненных ситуациях является прерогативой Ведомства по народным пенсиям (Kela). В систему социальной защиты населения входят те мигранты, которые постоянно проживают или работают в Финляндии, равно как и те, кто, несмотря на проживание за границей, остаются в системе социальной защиты Финляндии (это относится к студентам дневных отделений). Инфраструктура Ведомства по народным пенсиям насчитывает 256 контор Kela, размещенных по всей стране.

Тем не менее, **право на некоторые льготы, предоставляемые по принципу проживания, наступает только при условии, если работа или предпринимательская деятельность в Финляндии продлится не менее четырех месяцев.** Перед въездом в Финляндию трудящемуся-мигранту следует обратиться к официальным органам своей страны для уточнения своего статуса.

Все проживающие в Финляндии мигранты имеют право на базовое амбулаторное и стационарное медицинское обслуживание. Организация медицинского обслуживания является прерогативой муници-

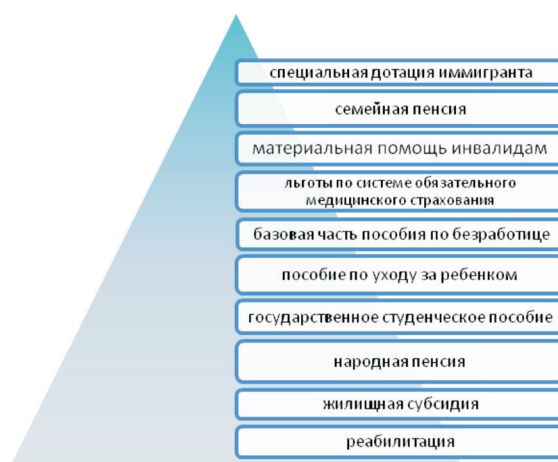


Рис. 1 Перечень социальных льгот мигранта в Финляндии

пального сектора. Услуги предоставляются силами муниципалитетов или сторонних организаций по договору. Набор услуг муниципальной медицины, доступный для мигрантов следующий: 1) медицинские консультации и медицинское обследование; 2) лечение больных; 3) реабилитация; 4) доставка больных; 5) стоматология; 6) медицинское обслуживание работающих. На рабочих местах зачастую организовано медицинское обслуживание трудящихся, которым мигранты пользуются в случаях заболевания. **Пособия по болезни и реабилитации обеспечивают прожиточный уровень доходов в период болезни или реабилитации трудящегося-мигранта.** Компенсация запрашивается из Kela. **Постоянно проживающие в Финляндии мигранты имеют медицинскую страховку, и они получают из Kela карточку медицинского страхования.** Кроме того, все трудящиеся-мигранты и предприниматели, работающие в Финляндии как минимум четыре месяца, имеют медицинскую страховку. Медицинская страховка компенсирует часть стоимости назначаемых врачом лекарств, гонораров частных врачей, а также затрат на анализы и лечебные процедуры. Компенсацию выплачивает Kela. **Для временных трудящихся-мигрантов Финляндии имеет смысл приобрести общеевропейскую карточку медицинского страхования.** Из средств медицинского страхования выплачиваются пособия по материнству и отцовству: матери -материнское и родительское пособие, отцу-отцовское и родительское пособие.

ГЛАВА 4. ВЫЯВЛЕНИЕ И ОЦЕНКА ПРОБЛЕМ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ МИГРАНТЫ В ЧАСТИ НАРУШЕНИЯ ИХ СОЦИАЛЬНЫХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ

1. В Беларуси ущемлению и нарушению социальных и трудовых прав могут подвергаться иностранные работники, осуществившие трудоустройство на территории Беларуси самостоятельно без фирмы-посредника либо осуществившие трудовую деятельность по договорам, срок действия которых истек и не продлен, либо договоры не были зарегистрированы в управлениях по гражданству и миграции УВД облисполкомов, ГУВД Минского горисполкома. Так, в течение 2010 года по всей Беларуси было составлено 69 протоколов за административные правонарушения в сфере внешней трудовой миграции. Самое большое количество правонарушений зарегистрировано в г. Минске, Минской и Витебской областях. С помощью частных агентств занятости трудоустраивается далеко не каждый мигрант. Доминирующим каналом трудоустройства трудящихся-мигрантов в Беларуси остаются самостоятельный поиск работы либо трудоустройство через знакомых, коллег и родственников. Остальные

каналы трудоустройства используются в ограниченном масштабе.

2. Анкетный опрос мигрантов, проводившийся авторами в мае-июне 2011 г., нацеленный на определение на практике ситуации в сфере защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов в Республике Беларусь, показал то, что в основном можно говорить не о сознательном нарушении социальных и трудовых прав мигрантов со стороны работодателей, а о **недостаточной информированности трудящихся-мигрантов о своих правах, а также о недостаточной информированности о возможностях легализации трудового статуса.** В целом степень информированности о социальных и трудовых правах у трудящихся-мигрантов неодинакова. Она значительно зависит от правового статуса, уровня образования и сроков пребывания на территории Беларуси. Квалифицированные трудящиеся-мигранты четко осознают требования к оформлению на работу и не стесняются отстаивать свои права. Незаконно трудоустроенные мигранты избегают общения абсолютно со всеми институциональными структурами принимающей страны, а также с посольствами, опасаясь раскрытия своего незаконного статуса.

Легальные трудящиеся-мигранты, трудоустроенные в Беларуси, лучше осведомлены о содержании трудового договора и о миграционном законодательстве, так как на сайте МВД Республики Беларусь размещена детальная и полная информация, но менее – с трудовыми и социальными правами в связи с частыми изменениями законодательства и процессуальных норм в этой сфере, а также небольшим количеством информации на сайте Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Среди возможных причин пассивного поведения трудящихся-мигрантов по защите социальных и трудовых прав в Республике Беларусь информированность занимает первое место. Среди основных причин: 1) недостаточное знание своих прав; 2) боязнь потери рабочего места и легального статуса; 3) боязнь конфликтов при трудоустройстве у знакомых или родственников; 4) нехватка времени на судебные разбирательства; 5) неверие в то, что они смогут что-либо доказать в чужой стране; 6) отсутствие информации об организациях и общественных структурах, способных помочь в сложившейся ситуации.

3. **Случаи нарушений трудовых и социальных прав с точки зрения бытовых условий и работы с риском для здоровья** намного чаще встречаются среди **незаконно трудоустроенных мигрантов.** Отсутствие письменного контракта, недолгосрочность трудоустройства и неформальный характер соглашения с работодателем делают их беззащитными перед злоупотреблениями со стороны последнего. Легальные трудящиеся-мигранты изредка вынуждены соглашаться на неудовлетворительные условия проживания под дав-

лением работодателя по соображениям экономии средств или из-за проблем с самостоятельным обустройством. Многим на стадии предварительной договоренности частные агентства по трудоустройству или другие посредники обещают жилье и трехразовое питание, однако по прибытии на место во многих, хотя и не во всех, случаях ситуация оказывается не столь благополучной.

4. Виды нарушений социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов. Обобщение белорусского опыта в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов по результатам глубинного интервью с экспертами позволило выявить и сгруппировать наиболее часто встречаемые виды нарушений прав мигрантов в процессе пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории Беларуси. Среди нарушений в сфере трудоустройства могут встречаться *мошенничество и обман со стороны частных агентств занятости в случае неполучения ими официального разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, а также мошенничество со стороны неформальных посредников по трудоустройству*, так называемых бригадиров, которые могут изымать паспорта у трудящихся-мигрантов, ограничивая их свободу. В результате неосведомленные трудящиеся-мигранты могут оказываться в ситуации, когда они втянуты в трудовые отношения, которые можно квалифицировать как эксплуатирующие. К нарушениям социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов можно отнести и *мошенничество со стороны работодателя* в том случае, если трудовой договор включает пункт обязательного проживания в помещении организации-работодателя, при этом арендная ставка за съемное помещение намного выше, чем в среднем по городу, и в итоге от заработной платы ничего не остается, так как все деньги уходят на аренду. Кроме того, нарушениями могут считаться и *произвольные изменения условий трудовых договоров или отказы в их оформлении*.

5. Таким образом, в процессе осуществления трудовой деятельности на территории Республики Беларусь трудящиеся-мигранты изредка сталкиваются со следующими нарушениями:

а) *невыплата зарплаты в установленные сроки, ее необоснованное снижение, разнообразные вычеты*. В ходе анкетного опроса приведены случаи, когда работодатели без предупреждения удерживают из заработной платы расходы на оформление регистрации или разрешения на работу, жилье или питание. Вычеты применяются и в качестве взыскания за ошибки при выполнении работ и при взятии отпусков.

б) *принуждение к сверхурочной работе*. В соответствии с белорусским законодательством нормальная рабочая неделя не должна превышать 40 часов. Возможность сверхурочных допускается при определенных обстоятельствах и с соответствующей оплатой. Работник имеет право, как минимум, на один выходной в неделю, на отдых в праздничные дни и на оплачиваемый отпуск. Необходимость работы в вечернее или

ночное время также иногда оправдывается нанимателями ссылками на то, что заказчик платит только за срочность. Поскольку в большинстве случаев трудящиеся-мигранты получают почасовую или сдельную оплату, многие из них перерабатывают добровольно, не считая это нарушением собственных прав и свобод.

в) *отсутствие социальной защищенности трудящегося-мигранта в случае несоблюдения техники безопасности*. В соответствии с трудовым законодательством Беларуси каждый трудящийся, в том числе мигрант, имеет право на безопасные условия труда и на обязательное государственное социальное страхование от несчастного случая на производстве или профессиональных заболеваний. Так как соблюдение всех условий техники безопасности влечет за собой дополнительные расходы со стороны нанимателя, зачастую достаточно высокие, данные пункты могут обходиться стороной при заключении трудовых договоров с трудящимися-мигрантами. При отсутствии же договора, в котором детально прописаны требования к работодателю на случай производственной травмы у работника, трудящийся-мигрант остается бесправным.

ГЛАВА 5. РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ – АНКЕТИРОВАНИЯ ТРУ- ДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ И ГЛУБИННОГО ИНТЕРВЬЮ С РАБОТНИКАМИ ГОСУДАР- СТВЕННЫХ СТРУКТУР, НЕПРАВИТЕЛЬ- СТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ЧАСТНЫХ АГЕНТСТВ ЗАНЯТОСТИ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ВОПРОСАМИ ТРУДОУСТРОЙСТВА МИГРАН- ТОВ ЗА РУБЕЖОМ

5.1 Методология

Социологическое исследование проводилось в мае-июне 2011 г. и было призвано определить на практике ситуацию в сфере защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов в Республике Беларусь, выявить основные тенденции в этой сфере, сложности, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты во время пребывания и осуществления трудовой деятельности в Беларуси при помощи двух взаимодополняющих методов сбора первичной информации:

1) количественный метод - анкетирование трудящихся-мигрантов, занятых в основных сегментах национального рынка труда. Для получения полной и разносторонней информации было опрошено 103 мигранта. В качестве целевой группы были избраны иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в таких секторах рынка труда Республики Беларусь, как строительство, торговля и общественное питание²⁵

²⁵ В ходе исследования проводилось очное анкетирование трудовых мигрантов в результате чего респонденты имели возможность задавать уточняющие вопросы, а анкетеры – фиксировать комментарии респондентов к ответам.

2) качественный метод - глубинные интервью с сотрудниками государственных органов государственного управления, реализующих миграционную политику в Республике Беларусь, представителями научного сообщества, занимающихся изучением миграционных процессов в стране, работниками неправительственных организаций, оказывающих помощь мигрантам, а также руководителем частного агентства занятости. Список экспертов, принявших участие в опросе и результаты их ответов на вопросы глубинного интервью представлены в приложениях. Всего было опрошено семь экспертов.

5.2 Результаты анкетного опроса трудящихся-мигрантов

Социально-демографический портрет трудящегося-мигранта. Результаты анкетирования иностранных трудящихся-мигрантов, работающих в Беларуси, участвующих в опросе, выявили ярко выраженную гендерную направленность. Из 103 опрошенных мигрантов 89 % - мужчины, 11 % - женщины (рисунок 2). Это связано с тем, что большинство трудящихся-мигрантов заняты на работах, связанных с применением преимущественно физического труда. Что касается женской трудовой миграции, то миграционные стратегии реализуются здесь намного реже. Это обусловлено тем, что женщины, в силу своего социального статуса, менее мобильны, а, с другой стороны – в структуре спроса на иностранную рабочую силу вакансий для мужчин всегда значительно больше. В целом мужчины-мигранты, ищущие работу преимущественно в сфере физического труда, более конкурентоспособны на рынке труда Беларуси, нежели женщины-мигранты. Вместе с тем следует отметить, что «феминизация» миграционных потоков признается специалистами характерной особенностью новейшего этапа глобализации и развития международной трудовой миграции. В данной связи женский иностранный труд, особенно в сфере рыночной торговли товарами, с каждым годом встречается на рынке труда Беларуси все чаще.

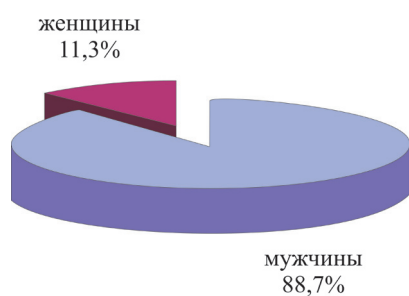


Рис. 2 Распределение опрошенных трудящихся-мигрантов по полу, %

Возрастной диапазон опрошенных мигрантов, занятых трудовой деятельностью в Беларуси, достаточно широк - от 19 до 57 лет. При этом трудящиеся-мигранты в основных трудоспособных возрастах распределены примерно одинаково: 21-30 лет – 30 чел., 31-40 лет – 36 чел. и 41-50 лет - 31 чел. (рисунок 3.):

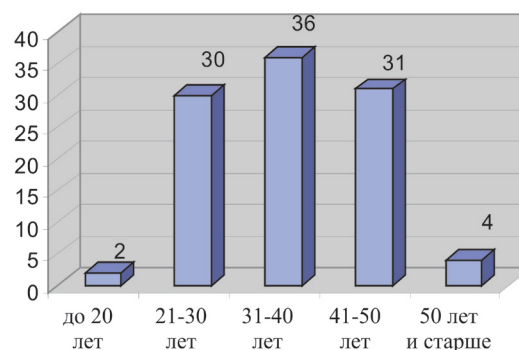


Рис. 3 Распределение опрошенных мигрантов по возрасту, чел.

Анализ распределения опрошенных мигрантов по уровню образования показал достаточно разный уровень квалификации въезжающей рабочей силы. Как видно из таблицы 1, практически две трети опрошенных имеют среднее общее (36 человек) или среднее профессиональное (28 человек) образование. Высшее образование получили 30 % опрошенных. При этом подавляющее большинство респондентов (более 80 %) указали на факт того, что высшее образование они приобретали на территории Беларуси. Среди них, как правило, медицинское, техническое или экономическое образование.

Таблица 1. Распределение трудящихся - мигрантов по уровню образования

Уровень образования	Человек	%
Неоконченное среднее	8	7,8
Среднее общее	36	35,0
Среднее профессиональное	28	27,2
Высшее	31	30,0
Всего	103	100,0

Распределение по профессиям трудящихся-мигрантов, согласно полученным данным, чрезвычайно разнообразно. По специальностям – это учителя, историки, экономисты, финансисты, инженеры-строители, механики, энергетики, рабочие строительных специальностей (плотники, маляры-отделочники, каменщики и т.д.). При этом, как показал опрос, высшее образование, в отличие от средне-специального, никак не связано с видом занятости трудящегося-мигранта. Самыми распространенными сферами осуществления трудовой деятельности в Беларуси являются занятость в строительстве, сельском хозяйстве, транспорте, торговле и общественном питании.

Страновой портрет трудящегося-мигранта. Разброс по странам выезда также немал. Рейтинг основных стран исхода трудящихся-мигрантов выглядит следующим образом: Россия, Литва, Украина, Азербайджан, Таджикистан, Молдова, Армения. Из стран дальнего зарубежья преобладают Сирия, Афганистан, США, Норвегия. До приезда в Республику Беларусь опыт работы за рубежом имел практически каждый второй опрошенный (рисунок 4). Каждый четвертый опрошенный до прибытия в Беларусь работал на территории Российской Федерации. Среди других стран трудоустройства чаще всего назывались Турция, Украина, Испания, Португалия, Греция. Как показывают глубинные интервью с некоторыми из опрошенных мигрантов, Республика Беларусь в глазах трудящихся-мигрантов выглядит более привлекательной с точки зрения стабильности заработка, предложенных условий труда и проживания, меньшим давлением со стороны правоохранительных органов, значительно лучшим отношением местного населения.

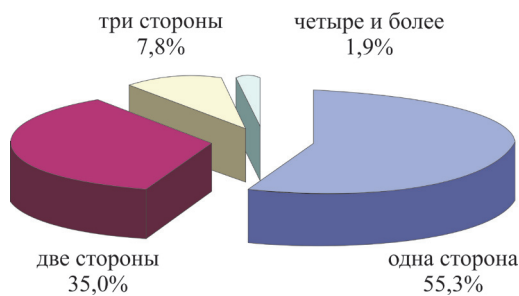


Рис. 4 Опыт осуществления трудовой деятельности мигрантами за пределами страны происхождения

Сроки осуществления трудовой деятельности на территории Беларуси. Анализ ответов респондентов, для которых Республика Беларусь является первой страной трудоустройства за рубежом, показал, что граждане стран ближнего зарубежья предпочитают более кратковременные поездки. Приезжающих на непродолжительный срок (2-3 месяца) значительно меньше, чем оставшихся в стране на более длительный временной период (рисунок 5).

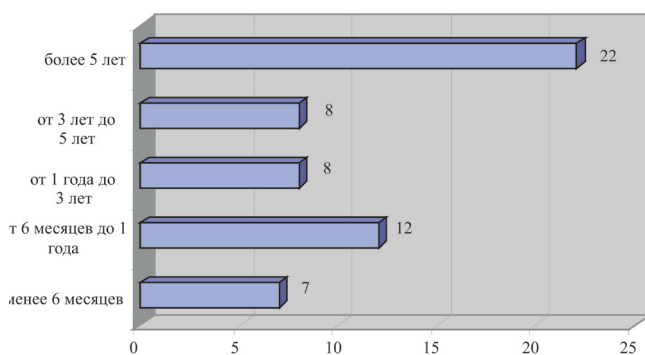


Рис. 5 Распределение трудящихся-мигрантов по срокам осуществления трудовой деятельности на территории Беларуси²⁶

Знание и соблюдение социальных и трудовых прав мигрантов. В процессе анкетирования и анализа его результатов значительное внимание уделялось знанию и соблюдению прав мигрантов при осуществлении трудовой деятельности в стране. Так, согласно опросу, трудовой договор заключали 86,4 % трудящихся-мигрантов. Отрицательно ответили 8,7 % опрошенных. Еще 4,9 % респондентов затруднились с ответом (рисунок 6):

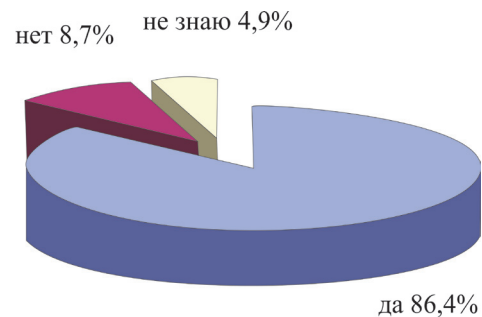


Рис. 6 Распределение ответов на вопрос «Заключали ли Вы трудовой договор с работодателем?»

Следует отметить, что при заполнении анкеты иностранные граждане давали четкие утвердительные либо отрицательные ответы на вопрос, подавали ли они заявки на временное проживание или получение гражданства, однако девять опрошенных затруднились с ответами по поводу постановки на миграционный учет /регистрацию и оформления трудовых отношений с работодателем (таблица 2)²⁷.

Из сказанного можно сделать вывод, что трудящиеся-мигранты в ходе пребывания в Республике Беларусь и осуществления своей трудовой деятельности в большей степени осведомлены об особенностях миграционного, нежели трудового законодательства.

²⁶ Данные приведены по трудящимся-мигрантам, для которых Республика Беларусь является первой страной трудоустройства за рубежом

²⁷ Наиболее распространенными ответами у данных мигрантов были следующие:
 Васген (24 года, армянин, работает на стройке): «Точно не знаю, оформлен ли я официально, но зарплату получаю по ведомости, значит в списках у нанимателя числюсь, значит оформлен»;
 Сулейман (36 лет, сириец, работает на стройке): «Я сам ничего не оформлял, за меня все делал наниматель, я ничего не знаю»;
 Вюсал (25 лет, азербайджанец, работает в сфере торговли и общественного питания): «Я сюда перешел с другого места работы, где моя трудовая книжка находится не знаю».

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос «Предпринимали ли Вы следующие действия во время Вашего последнего выезда в государство трудоустройства?»

Вопросы	Варианты ответов		
	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Вы становились на миграционный учет (регистрировались)?	98	2	3
Вы получали разрешение на временное проживание (вид на жительство)?	32	71	0
Вы подавали заявление на получение гражданства?	11	92	0

Виды нарушений либо ущемлений социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов. В процессе анкетного опроса отдельный блок вопросов был посвящен видам нарушений либо ущемлений социальных и тру-

незаконное задержание со стороны правоохранительных органов (6 случаев).

Таких случаев, как отказ работодателя от выплаты заработной платы, изъятие работодателем паспорта, принуждение со стороны работодателя к бесплатному труду, отказ работодателя от заключения трудового контракта/договора и легализации правового статуса в ходе исследования не выявлено. При этом, особенно отметим, что 69 респондентов (67 % опрошенных) не указали ни одного случая нарушения их прав и свобод в процессе осуществления трудовой деятельности в Беларуси. Даже с поправкой на тот факт, что, возможно, определенная часть опрошенных трудящихся-мигрантов не были полностью искренними при ответах на поставленные вопросы, полученные результаты достаточно четко отражают эффективность системы защиты прав трудящихся-мигрантов, сложившейся в стране.

Стратегии защиты трудящимися-мигрантами социальных и трудовых прав. В процессе анкетирования дополнительный блок вопросов был посвящен изучению стратегий защиты трудящимися-мигрантами собственных прав и оценке их результативности. Согласно полученным результатам, из 34 трудящихся-мигрантов,

Таблица 3. Число выявленных случаев ущемлений прав и свобод трудящихся-мигрантов

Виды ущемлений прав и свобод трудящихся-мигрантов	Число выявленных случаев
Плохие условия проживания	16
Несвоевременная выплата работодателем заработной платы	10
Плохое отношение со стороны местного населения	8
Незаконное задержание со стороны правоохранительных органов	6
Вымогательства или обман со стороны диаспоры	6
Отказ в оформлении разрешительных документов со стороны миграционных органов государства трудоустройства	5
Отказ в медицинском обслуживании	4
Избиение либо причинение физических повреждений со стороны местного населения	1
Запрет со стороны работодателя покидать место работы (ограничение возможности передвижения)	1

довых прав трудящихся-мигрантов в Беларуси. Всего 34 опрошенных (33 %) указали, что в процессе пребывания в стране и занятости они сталкивались с нарушением прав. Как видно из таблицы 3, в Беларуси наиболее часто встречаются такие виды нарушений как плохие условия проживания (16 случаев), несвоевременная выплата заработной платы (10 случаев), плохое отношение со стороны местного населения (8 случаев),

указавших на имевшие место нарушения, 21 человек (61,8 % опрошенных) никуда со своими проблемами не обращался, 6 человек пытались решить свои проблемы в районных отделах по гражданству и миграции МВД РБ, 3 человека обращались в Департамент по гражданству и миграции, двое подавали иски в суд, и еще двое мигрантов выясняли вопросы в паспортных столах (рисунок 7):

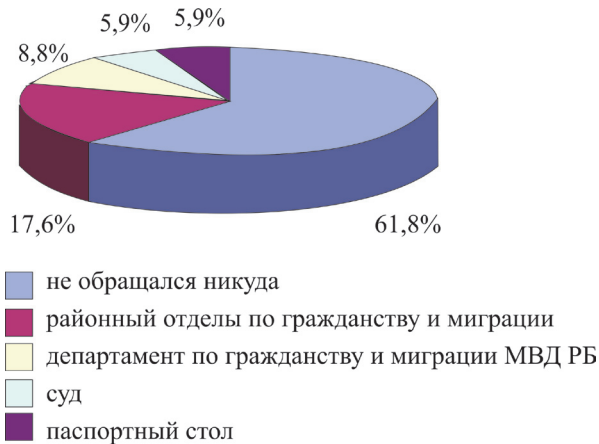


Рис. 7 Стратегии защиты прав трудящимися-мигрантами

Таким образом, как видно из рисунка 6, практически 62 % трудящихся-мигрантов при нарушении прав и свобод даже не пытаются куда-либо обратиться. В ходе анкетирования не выявлено ни одного случая обращения в посольства, консульские учреждения либо государственные органы страны происхождения трудящегося-мигранта, правоохранительные органы Республики Беларусь. Международные и неправительственные организации, а также местные представители диаспоры также не рассматриваются трудящимися-мигрантами в качестве возможных помощников при возникновении каких-либо проблем. При выяснении причин пассивности трудящихся-мигрантов в вопросах защиты собственных трудовых и социальных прав, получены следующие ответы, представленные в таблице 4.

Таблица 4. Причины пассивности трудящихся-мигрантов в вопросах защиты собственных прав, %

Варианты ответов	Число ответивших	Доля ответивших
Думал, что это бесполезно и мне не помогут	8	38,1
Не знал, кто может помочь в моей ситуации	5	23,7
Не было времени или возможности куда-либо обратиться	3	14,3
Боялся, что у меня самого будут неприятности	3	14,3
Нарушения были несерьезные, не стал связываться	1	4,8
Считал, что могу рассчитывать только на себя	1	4,8
Всего	21	100,0

Исследование показало, что 38,1 % трудящихся-мигрантов не надеются доказать свою правоту, в связи с чем считают бесполезным обращаться со своими проблемами куда-либо. Практически каждый четвертый трудящийся-мигрант (23,7 %) не знал, куда можно было обратиться по своим вопросам. Каждый шестой трудящийся-мигрант не желает тратить время на подобные вопросы, либо не имеет возможности это сделать ввиду

своей занятости либо необходимости отъезда. Кроме того, каждый шестой трудящийся-мигрант боится, что у него могут быть неприятности с работодателем, правоохранительными органами либо местным населением, если он начнет защищать и отстаивать свои права.

Ошибочность подобных стратегий подтверждают ответы на вопрос относительно результативности обращений трудящихся-мигрантов за помощью в случае нарушения их трудовых и социальных прав. Согласно полученным данным, из 13 опрошенных трудящихся-мигрантов, которые обращались за помощью, у шести человек просьба либо заявление были удовлетворены полностью, еще у пятерых – частично. **Таким образом, процент успешных решений по вопросам защиты социальных и трудовых прав мигрантов можно охарактеризовать как высокий.**

Социокультурный и экономический портрет трудящегося-мигранта. В процессе качественного анализа полученной эмпирической информации была проведена кластерная группировка респондентов по следующим критериальным признакам, как: 1) продолжительность пребывания на территории РБ, 2) сфера занятости; 3) уровень образования; 4) дальнейшие миграционные установки, 5) наличие трудовых конфликтов с работодателем, уровень нарушения прав. Результаты анализа позволили разделить иностранных граждан, занятых на рынке труда Беларуси, на три группы:

- временные трудящиеся-мигранты, работающие по срочному трудовому контракту, и находящиеся на территории Республики Беларусь до одного года (28,2 %);
- временные трудящиеся-мигранты, находящиеся на территории Беларуси сроком от полугода до пяти лет (31,0 %);

- иностранные граждане, находящиеся на территории Беларуси более трех лет, получившие вид на жительство и планирующие со временем получить гражданство РБ (40,8 %).

Данные категории трудящихся-мигрантов значительно отличаются по социокультурной и экономической адаптации в Беларуси, знанию своих трудовых и социальных прав и дальнейшим миграционным установкам.

Рассмотрим данные категории трудящихся-мигрантов более подробно.

1. Трудящиеся-мигранты, находящиеся на территории Беларуси менее 1 года. К данной группе трудящихся-мигрантов относятся лица, занимающиеся в основном неквалифицированным трудом. Концентрируются они в основном в сферах, традиционно привлекающих временных трудящихся-мигрантов – строительство, общественное питание, транспорт, сельское хозяйство. Представители данной категории трудящихся-мигрантов не имеют долгосрочного статуса на территории Беларуси, зачастую не владеют местным языком в достаточной мере и в наименьшей степени осведомлены о своих правах. Кроме того, обеспечение прав данных работников дополнительно затруднено ввиду краткосрочного характера их трудоустройства, указанного контрактами (обычно на период до 6 месяцев). Они не планируют остаться в Беларуси на постоянное место жительства и рассматривают страну как промежуточный этап в дальнейших миграционных стратегиях. Временные трудящиеся-мигранты трудоустраиваются при помощи трех основных каналов: а) самостоятельно; б) с помощью родственников; в) с помощью знакомых.

Опрошенные трудящиеся-мигранты удовлетворены своими жизненными условиями. Степень информированности о своих правах зависит от уровня образования и страны въезда трудящихся-мигрантов. Она варьируется от полной осведомленности о своих правах на рабочем месте и гарантиях, зафиксированных в Трудовом кодексе Республики Беларусь (мигранты из Латвии, России), до полного доверия в этих вопросах своему работодателю и убежденности, что никаких нарушений и проблем возникнуть не может (Сирия, Молдова). Особенно это касается трудящихся-мигрантов, трудоустраивающихся с помощью родственников и знакомых. При этом представители данной группы трудящихся-мигрантов участвуют в оформлении необходимых документов в малой степени, предоставляя улаживание всех формальностей своим работодателям.

Указанные трудящиеся-мигранты, даже если видят, что их права нарушаются, как правило, не желают ввязываться в конфликты с работодателями из страха потерять работу. Конфликт с работодателем может привести к расторжению контракта и, соответственно, утере правовых оснований для пребывания мигранта на территории страны. Они также не склонны к тому, чтобы обращаться в государственные учреждения с целью улучшить свои условия труда так как боятся наказания и депортации. В целом, как показало исследование результатов анкетирования, в вопросе защиты своих трудовых и социальных прав они очень зависимы от добросовестности работодателя.

При этом данная категория мигрантов является вполне конкурентоспособной на рынке труда Беларуси.

Белорусские работодатели охотно берут на работу иностранных граждан ввиду заполнения неходовых должностей и зачастую ценового преимущества оплаты их труда. И это несмотря на то, что привлекающие иностранцев организации несут определенные издержки и сам процесс привлечения перегружен оформительской документацией. Это временные и денежные расходы, связанные с получением разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. Основными преимуществами иностранных работников является их исполнительность, трудовая дисциплина, непритязательность и, как не парадоксально, незнание своих прав и нестремление их отстаивать.

Как показал анкетный опрос, даже при наличии конфликта с работодателем отстаивать свои права в суде, правоохранительных органах будет только один трудовой мигрант из ста. И легально, и нелегально трудоустроенные трудящиеся-мигранты склонны закрывать глаза на нарушения до тех пор, пока ситуация не станет невыносимой. И даже в этом случае предпочитают сменить работодателя, потеряв легальный статус, но не обращаться за защитой в правоохранительные органы. Как правило, у них нет денег и времени на судебное разбирательство, которое может растянуться на несколько месяцев. В свою очередь, некоторые опрошенные начальники иностранных строительных бригад отметили, что строительные организации готовы и впредь привлекать иностранных граждан, испытывают ее недостаток, даже в условиях кризиса и хотели бы иметь возможность привлекать иностранных работников в больших масштабах.

2. Трудящиеся-мигранты, находящиеся на территории Беларуси сроком до 5 лет. Вторая группа – это трудящиеся-мигранты, занятые более квалифицированными видами трудовой деятельности, в основном представители европейских стран. Они занимают должности менеджеров среднего и высшего звена, а также квалифицированных специалистов (переводчики, финансисты, программисты). Данные мигранты прошли процедуру легализации, хорошо знают язык и ориентируются в своих социальных и трудовых правах. Квалифицированные трудящиеся-мигранты хорошо осведомлены о своих правах, хорошо разбираются в миграционном и трудовом законодательстве Республики Беларусь, абсолютно все официально оформлены. Как правило, они анализируют информацию об условиях труда и размере заработной платы как до приезда в страну, так и по прибытии. Они склонны к тому, чтобы обсуждать отдельные пункты и положения трудовых соглашений и не стесняются отстаивать свои права. Среди данной категории трудящихся-мигрантов не выявлено ни одного случая нарушения их социальных и трудовых прав. Проблем с местным населением они не испытывают. Наоборот, трудящиеся-мигранты отмечают, что по мере личного знакомства с принимающей

организацией и коллегами и улучшения знания русского языка, отношение к ним улучшалось. В целом отмечается высокая рабочая этика и самоотдача в труде у данной категории трудящихся-мигрантов. Данная категория трудящихся-мигрантов трудоустраивается в Беларуси с использованием следующих каналов: 1) при содействии частных агентств занятости; 2) прямого контакта с работодателем; 3) при помощи знакомых и коллег.

3. Трудящиеся-мигранты, находящиеся на территории Беларуси сроком более 5 лет. Третья выявленная категория трудящихся-мигрантов – это иностранные граждане, занятые в торговле или частном бизнесе. Уровень образования и адаптации у данных трудящихся-мигрантов достаточно высок: 80% опрошенных из данной категории имеют высшее образование, как правило, полученное в Беларуси. Большая часть из них имеет здесь семьи. При чем, как показало анкетное исследование, среди опрошенных оказались равные доли трудящихся-мигрантов, заключивших брак на территории Беларуси, и перевезших родственников со своей исторической родины. Таким образом, выявлены следующие особенности данной категории трудящихся-мигрантов: отсутствие языкового барьера, наличие семьи.

5.3 Результаты глубинного интервью

Степень использования институциональной поддержки трудящимися-мигрантами, трудоустроенными на территории Республики Беларусь. Результаты глубинного интервью экспертов характеризуют организационные инструменты защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов при осуществлении ими трудовой деятельности на территории Беларуси и степень их использования следующим образом.

Обращения в правозащитные организации. Согласно оценке экспертов, сложившаяся судебная система позволяет достаточно эффективно защищать социальные и трудовые права трудящихся, в том числе и иностранных граждан. На досудебной стадии эффективно проводит работу Республиканский трудовой арбитраж Республики Беларусь. До суда доходят лишь единичные случаи. В целом трудящиеся-мигранты не рассматривают судебную систему в качестве инструмента защиты собственных прав в качестве основной. Скорее с правозащитными организациями контактируют другие институциональные органы, занимающиеся защитой прав трудящегося-мигранта (общественные организации, профсоюзы и т.д.). Однако и таких случаев немного.

Обращения в общественные организации. Наиболее известной и активной общественной организацией на территории Республики Беларусь, действующей в сфере защиты интересов трудящихся-мигрантов, является ОО «Белорусская ассоциация молодых христианских женщин», реализующая Программу «Ла Страда». Эффективность реализации подобных программ высоко

оценили абсолютно все проинтервьюированные эксперты. *Однако, деятельность данной организации ориентирована сугубо на защиту прав и интересов белорусских граждан, выезжающих за рубеж. Программы, направленные на защиту интересов и социально-трудовых прав иностранной рабочей силы в Беларуси отсутствуют.* Другие действующие на территории Беларуси общественные организации также фокусируются на далеких от защиты прав иностранных трудящихся векторах помощи мигрантам. Это преимущественно помощь беженцам и жертвам торговли людьми.

Что касается горячей линии «Ла Страда», то консультации предоставляются по всем вопросам выезда за границу, в том числе по вопросам заключения трудовых контрактов, юридических и социальных аспектов трудоустройства за границей, правилах безопасного выезда; подбора работодателя; оказывают консультации по заключению браков с иностранными гражданами, консультации по вопросам обучения за рубежом и т.д. В рамках Программы «Ла Страда» предоставляется также и помощь пострадавшим от торговли людьми (встреча пострадавших по их возвращении на родину; помощь в возвращении домой (на прежнее местожительство) – оплата проездных билетов по территории Беларуси; предоставление (в случае необходимости) временного убежища – шелтера; материальная помощь – разовая денежная выплата; помощь в переквалификации, переобучении и трудоустройстве; содействие в организации медицинского обследования (осмотра); направление в другие организации и к компетентным специалистам для оказания психологической, юридической, медицинской, гуманитарной и других видов помощи; предоставление информации относительно участия пострадавших в уголовном процессе и судебных слушаниях, а также подачи гражданских исков; содействие родственникам в розыске членов семей, пропавших за границей).

Обращения в правоохранительные органы. Как отметили эксперты, трудящиеся-мигранты крайне редко обращаются в правоохранительные органы. Даже осознавая, что у них есть возможность обратиться за помощью в государственные структуры, иностранные граждане предпочитают избегать контактов с правоохранительными органами. Трудящиеся-мигранты, работающие нелегально, не обращаются в органы государственной власти даже в случае наличия серьезной угрозы здоровью, поскольку контакт с представителями власти может привести к депортации.

Обращения в международные структуры. Эксперты отметили, что международные организации, действующие в Республике Беларусь, не занимаются предоставлением помощи экономическим трудящимся-мигрантам. Они заняты в большей степени решением проблем беженцев и лиц, обратившихся за убежищем, тогда как иностранные работники не рассматриваются в качестве одной из целевых групп.

Непосредственные контакты с работодателями. Эксперты, представляющие органы исполнительной власти указали, что после принятия Указа № 510 от 16 октября 2009 г. «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» сужены возможности проведения проверок фирм, имеющих лицензию на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Беларусь. В результате чего, по мнению экспертов, увеличиваются вероятность того, что работодатели, оставшись без контроля, могут произвольно формировать трудовые отношения на своих предприятиях. Согласно подпункту 9.1. пункта 9 Указа внеплановая проверка по обращениям граждан может быть назначена и проведена при наличии у контролирующего (надзорного) органа информации, полученной от физического лица, свидетельствующей о совершаемом (совершенном) нарушении законодательства или о фактах возникновения угрозы причинения либо причинения вреда жизни, здоровью граждан с представлением документов, подтверждающих такие нарушения или факты (подготовкой внутренних (служебных) документов, содержащих указание на такие нарушения или факты и обоснование необходимости проведения проверки).

При отсутствии у заявителя документов, подтверждающих данные нарушения или факты, заявитель должен представить письменное согласие на дачу свидетельских показаний в отношении таких нарушений или фактов. В случае последующего отказа заявителя дать свидетельские показания в отношении указанных нарушений или фактов либо неподтверждения в результате проведенной проверки таких нарушений или фактов проверяемый субъект вправе потребовать в судебном порядке от заявителя возмещения убытков, причиненных распространением сведений, не соответствующих действительности и порочащих его деловую репутацию. Следует отметить, что анонимное заявление не является основанием для проведения внеплановых проверок.

Таким образом, если заявитель не приложит к обращению документы, подтверждающие нарушение законодательства в отношении его, или не выразит письменного согласия на дачу свидетельских показаний по изложенным в обращении фактам, то проверка по данному обращению заявителя проводиться не будет.

На текущий момент общественный контроль в форме проведения проверок в Республике Беларусь вправе осуществлять профессиональные союзы, их организационные структуры, объединения таких союзов и их организационные структуры в случаях и порядке, установленных иными законодательными актами.

По мнению экспертов, представляющих научное сообщество и общественные организации, а также частные агентства занятости, у работодателей должен быть экономический стимул официально нанимать работника.

Контакты с диаспорой. В случае возникновения проблем трудящиеся-мигранты склонны обращаться за помощью к скорее к друзьям и родственникам, нежели к представителям органов государственной власти. Особенно это характерно для граждан дальнего зарубежья. По мнению экспертов, наличие прочных связей и диаспор делает помощь национальных общин более доступной и эффективной, нежели поддержка со стороны официальных органов. Однако, как отметили эксперты, контакты между трудящимися-мигрантами и подобными структурами в Беларуси имеют место нечасто. С одной стороны, недостаточную активность местных диаспор эксперты объясняют низким потенциалом организаций диаспоры (нехваткой денег, узким набором направлений деятельности). По мнению экспертов, низкий в настоящее время уровень вовлеченности трудящихся-мигрантов в дела диаспор вырастет в том случае, если последние сами иницируют проекты в тех направлениях, которые могли бы заинтересовать ново-прибывших трудящихся-мигрантов. Они бы могли предоставлять полезную информацию или оказывать социальную поддержку. С другой стороны, трудящиеся-мигранты, прибывшие в стану на короткий срок, либо не имеющие правового легального статуса, сами не стремятся контактировать с местным населением, даже своей же национальности.

Контакты с медицинскими учреждениями, согласно полученным результатам, осуществляются всеми институциональными органами, связанными трудоустройством трудящихся-мигрантов в рамках белорусского законодательства. Однако экспертами названо минимальное количество случаев обращений и взаимодействия с медицинскими учреждениями, как отечественными, так и зарубежными. Данный факт объясняют с одной стороны небольшой степенью вероятности возникновения случаев необходимости обращения мигрантов за медицинской помощью. С другой стороны, официально трудоустроенные мигранты, как правило, имеют медицинскую страховку, а нелегальные мигранты не обращаются за медицинской помощью, даже при возникновении потребности в этом.

Вступление в профсоюзы. Практика организованной борьбы трудящихся-мигрантов за свои права пока еще не получила существенного распространения в Беларуси. По мнению экспертов, необходимо создавать прецеденты по отстаиванию профсоюзами прав трудящихся-мигрантов, которые послужат источником вдохновения для других мигрантов. Согласно белорусскому законодательству трудящиеся-мигранты могут обращаться за поддержкой в те же структуры, что и граждане Беларуси (например, трудовые суды, трудовые инспекции или профсоюзы). На текущий момент профсоюзы, по мнению экспертов, не играют существенной роли в защите прав трудящихся-мигрантов, так как охватывают своей деятельностью крупные и средние

предприятия, в то время как мигранты чаще всего заняты в индивидуальном секторе и мелком бизнесе. Кроме того, роль иностранной рабочей силы на национальном рынке труда невелика и не рассматривается профсоюзами в качестве значимой. При этом эксперты отмечают, что, хотя профсоюзы Беларуси не интересуются вплотную вопросами, связанными с положением трудящихся-мигрантов, однако занимают благожелательную позицию по отношению к регулируемому привлечению иностранной рабочей силы.

Оценка существующей системы регулирования миграционных процессов в Беларуси. Абсолютно все эксперты, принявшие участие в глубинном интервью, дали высокую оценку сложившейся системе регулирования миграционных процессов в Республике Беларусь, особенно в части, касающейся защиты прав трудящихся-мигрантов. Эксперт, представляющий частное агентство занятости, назвал ее даже чрезмерно зарегулированной, в первую очередь в вопросе выезда белорусской рабочей силы за рубеж. По единому мнению экспертов, государственная миграционная политика Республики Беларусь направлена на соблюдение государственных интересов, углубление интеграционных процессов в международный рынок труда, совершенствование регулирования экспорта и импорта рабочей силы. Для реализации поставленных задач в стране полностью сформировано миграционное законодательство, которым обеспечиваются права трудящихся-мигрантов, защита национального рынка труда от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы, система мер поддержки государственных и коммерческих структур, стремящихся самостоятельно выйти на мировой рынок труда. Особо значимую роль в предупреждении торговли людьми, защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан играет Декрет Президента Республики Беларусь от 9 марта 2005 года № 3 «О некоторых мерах по противодействию торговле людьми».

Экспертами отмечен тот факт, что при выдаче юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям лицензий на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Республики Беларусь за границей, лицензирующий орган тщательно изучает договор, заключенные юридическими лицами Республики Беларусь и иностранными работодателями (посредническими фирмами) на предмет соответствия договоров требованиям миграционного законодательства, и в первую очередь, в области защиты прав трудящихся-мигрантов в стране трудоустройства. Так, в соответствии со статьей 11 Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» предусмотрено, что при заключении трудовых договоров на трудоустройство граждан Республики Беларусь за границей должен соблюдаться принцип равенства прав трудящегося-мигранта с гражданами государства трудоустройства в соответствии с законодательством государства трудоу-

стройства. Не допускается найм трудящихся-мигрантов на условиях, унижающих человеческое достоинство, наносящих вред здоровью.

При привлечении иностранной рабочей силы, особая роль в защите прав работника отводится контрактному механизму. Лицензирующий орган отслеживает отдельные пункты контракта и обязует нанимателя их включать в заключаемый контракт.

Выявленные проблемы в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов. Высоко оценив сложившуюся систему защиты социальных и трудовых прав и свобод трудящихся-мигрантов в Беларуси, эксперты отметили некоторые моменты данной системы, нуждающиеся в дальнейшем совершенствовании. Так, эксперты указывают на недостаточный уровень правовых знаний трудовых мигрантов. Немногие отдельные трудящиеся-мигранты узнают о своих правах от НПО, причем как правило – при обращении уже постфактум. Отмечено то, что с большой степенью вероятности правовая информация будет получена трудящимся-мигрантом из ненадежного источника. Только 5 % трудящихся-мигрантов пользуются официальной информацией, в том числе предоставляемой Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.

Эксперты указали также на отсутствие комплексной системы отслеживания нарушений трудовых прав мигранта. При этом сами трудящиеся-мигранты отказываются от защиты своих прав из-за того, что процедура длительная, тяжелая и дорогая и приходится тратить личные деньги для разбирательств. По мнению экспертов, должен быть мониторинг ситуации в сфере международной трудовой миграции, следует проводить научную деятельность, собирать опыт, анализировать ситуацию по вопросам экспорта и импорта рабочей силы.

Успешность решения проблем в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов, по коллективному мнению экспертов, зависит от правовой грамотности самого трудящегося-мигранта или качества оказываемой ему юридической поддержки со стороны институциональных органов. Как правило, процент успешности решения проблем в сфере защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов достаточно высок. Главное, чтобы трудящиеся-мигранты знали, куда нужно обращаться за помощью и не боялись этого делать.

Оценка зарубежного опыта. По мнению экспертов, в каждом государстве есть свои особенности в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов. Каждая страна учитывает демографические и экономические приоритеты, исходя из которых определяются критерии отбора и привлечения иностранной рабочей силы, а также допустимые объемы экспорта рабочей силы. Наиболее эффективными названы миграционные системы стран, традиционно базирующихся на иммиграции – США, Австралии, Великобритании, Новой Зеландии, Франции, Германии, Швейцарии. По мнению экспер-

тов, они эффективны развитой системой соцобеспечения и медицинского обслуживания, подходами по адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. Экспертами особо выделяются те страны, где активно работают общественные организации и профессиональные союзы иностранных работников (Нидерланды и Франция) и Великобританию, где на правительство возложены обязанности по защите иммигрировавших жителей от эксплуатации и агрессии, искоренению расовых предрассудков и дискриминации, обеспечению оказания медицинской помощи и других жизненно необходимых социальных услуг тем, кто находится в Великобритании легально и обеспечивает себя.

Угрозы безопасности со стороны неорганизованной трудовой миграции глазами экспертов. Основные угрозы со стороны неконтролируемой рабочей силы эксперты видят в: а) росте криминогенной обстановки в стране; б) угрозе здоровью нации – по мнению экспертов мало внимания уделяется состоянию здоровья выезжающих трудящихся-мигрантов; в) росте конкуренции с местными работниками на рынке труда; г) формировании неблагоприятного имиджа страны и ее рабочей силы при нелегальном выезде за рубеж с целью трудоустройства. Белорусские граждане, нелегально трудоустраивающиеся за рубежом, воспринимаются иностранными работодателями и местным населением как низкооплачиваемые, незнающие свои права работники. В то время как эксперты подчеркивают важность того, чтобы в системе международного разделения труда сложился образ белорусской рабочей силы как высококвалифицированной, образованной, достойной высокого вознаграждения за свой труд. При этом, как отмечают эксперты, внутри страны на социальном уровне угрозы безопасности со стороны мигрантов не достаточно очевидны и заметны, так как мигранты занимают самые низкие ниши на рынке труда. В Беларуси мигрантов в обществе практически не видно. Миграционная политика нацелена на сдерживание притока мигрантов, проводится жесткая борьба с нелегальной миграцией. Все это позволяет оценивать угрозы со стороны неорганизованной трудовой миграции как минимальные.

ГЛАВА 6. ПОДГОТОВКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НАЦИОНАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ БАЗ, А ТАКЖЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЗЛИЧНЫХ АКТОРОВ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ПО ЗАЩИТЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ТРУДОВЫХ ПРАВ МИГРАНТОВ И ВВЕДЕНИЮ ЕДИНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ЭТОЙ СФЕРЕ

Законодательство в сфере обеспечения социально-трудовых прав и гарантий трудящегося-мигранта требует дальнейшего совершенствования. Совершенствование

механизма защиты трудовых прав мигрантов с помощью международных стандартов осуществляется преимущественно по двум направлениям: **1) через правотворчество** (восприятие и адаптация отечественным трудовым и миграционным правом положений международных правовых актов, ориентация отечественной законодательной практики на тенденции международного законодательства) и **2) правоприменение** (признание в спорной ситуации примата международных норм над национальными, восполнение правовых пробелов и разъяснение спорных правовых конструкций отечественного трудового и миграционного права).

В настоящее время в Республике Беларусь происходят существенные политические и экономические реформы, которые требуют уточнений действующих норм миграционного и трудового законодательства, нацеленных на подлинную защищенность прав трудящихся-мигрантов. Вместе с тем важно унифицировать действующие нормативно-правовые акты Республики Беларусь, направленные на защиту социальных и трудовых прав мигранта со странами-партнерами по миграционным потокам, распространить передовую практику нормативно-правовой регламентации равенства прав Союза Беларуси и России на другие страны СНГ. Рассмотрим концептуальные подходы по унификации миграционного законодательства Союза России и Беларуси в свете защиты социальных и трудовых прав мигрантов.

6.1 Концептуальные подходы по унификации миграционного законодательства Союза России и Беларуси в свете защиты социальных и трудовых прав мигрантов

В целях повышения эффективности регулирования трудовых перемещений между двумя странами представляется необходимым внести некоторые уточнения в законодательство с целью обеспечения реального равенства социальных и трудовых прав граждан России и Беларуси.

Равные гражданские права и свободы. В Российской Федерации граждане Республики Беларусь вынуждены наравне с представителями других иностранных государств решать вопросы легализации своего пребывания в России, тогда как в Республике Беларусь установлен для граждан Российской Федерации льготный порядок предоставления права на жительство. С 2004 г. белорусы на территории России имеют право подавать заявления о гражданстве без оформления вида на жительство и разрешения на временное проживание на территории России в соответствии с дополнениями в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства (Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2003 г. № 1545).

Равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление социально-трудовых гарантий. В

настоящее время граждане Республики Беларусь, работающие по трудовому договору (контракту) в Российской Федерации и граждане Российской Федерации в Республике Беларусь в соответствии с решением Высшего Совета Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» имеют равные права с гражданами государства трудоустройства в оплате труда, режиме рабочего времени отдыха, охране и условиях труда, других вопросах трудовых отношений. Трудовой стаж, включая стаж, исчисленный в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью на территории обоих государств, взаимно признается странами за их работниками. Исчисление трудового стажа работников производится в соответствии с законодательством государства, на территории которого осуществляется их трудовая деятельность. Как в Республике Беларусь, так и в Российской Федерации отменен разрешительный порядок найма на работу граждан обоих государств. Вместе с тем **до настоящего времени не унифицировано налогообложение доходов граждан Российской Федерации и Республики Беларусь, полученных от работы по найму. Заработная плата белорусских трудящихся-мигрантов облагается налогом в 30 % в первые 183 дня работы в России, а затем – 13 %, как и российского работника.**

Кроме того, заработная плата белорусского трудящегося-мигранта в России рассматривается белорусским законодательством как доход, полученный за границей. Следовательно, он подлежит декларированию и уплате разницы в налоговых отчислениях. При этом размер налога на заработную плату в Беларуси намного выше, чем в России.

В Республике Беларусь заработная плата трудящегося-мигранта из России облагается таким же налогом, как и местного работника – от 9 до 30 % в зависимости от размера совокупного дохода.

Ожидается, что налогообложение работающих в России граждан Беларуси будет изменено – они не должны подвергаться более обременительному налогообложению, чем граждане России. Это скорее всего найдет отражение в **изменениях, вносимых в Соглашение между правительствами двух стран «Об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов», что является предметом переговоров, ведущихся в настоящее время.**

Равные права на социальное обеспечение. Повышению трудовой мобильности рабочей силы между Россией и Беларусью способствуют правила предоставления социальной защиты, в частности учет трудового стажа при работе трудящегося-мигранта в другом государстве, страховых взносов для последующего начисления пенсий.

В Республике Беларусь назначение пенсии гражданам России производится на тех же условиях и по тем же нормам, что и гражданам Беларуси. Ее размер зависит от продолжительности уплаты страховых на социальное (пенсионное) страхование и размера заработка, из которого она исчислена. При назначении пенсии учитывается стаж работы (период уплаты страховых взносов) и заработок в Российской Федерации.

В Российской Федерации на размер пенсии влияет не период уплаты страховых взносов, а объем взносов, поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации, но уплата страховых взносов в пенсионный фонд другого государства не учитывается. Поэтому страховые взносы, уплаченные в Беларуси после вступления в силу Федерального закона Российской Федерации «О трудовых пенсиях» от 1 января 2002 г. не учитываются при исчислении пенсии в Российской Федерации. Кроме того, за трудящихся-мигрантов из Беларуси, работающих на территории России, уплата страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации в соответствии с законодательством России не производится и, соответственно, период такой работы также не учитывается при исчислении размера пенсии ни в России, ни в Беларуси.

Таким образом, обеспечение равенства прав граждан Беларуси и России требует безотлагательного урегулирования вопросов социального (пенсионного) обеспечения как необходимого условия защиты социальных и трудовых прав граждан Союза государств Беларуси и России. Проект такого Соглашения подготовлен. Нормы проекта Соглашения о сотрудничестве в области социального обеспечения распространяются на отношения, регулируемые законодательством о социальном обеспечении и обязательном (государственном) социальном страховании. Предусмотрены также положения, регулирующие назначение трудовых пенсий по старости (возрасту), инвалидности, по случаю потери кормильца, социальных пенсий, пособий по временной нетрудоспособности и материнству, для семей с детьми, возмещение вреда в связи с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием, по безработице, на погребение и др. **В части пенсионного обеспечения необходимо заложить принцип, согласно которому каждое государство назначает и выплачивает пенсию за стаж, выработанный на его территории, и обеспечивает перевод назначенной пенсии в случае переселения пенсионера на постоянное местожительство в пределах обоих государств.**

Равные права на медицинскую помощь. Для трудящихся-мигрантов чрезвычайно важным является доступность медицинской помощи. В настоящее время действует Положение о порядке предоставления медицинской помощи гражданам Беларуси и России равных прав в получении всесторонней медицинской помощи, утвержденное решением Исполнительного Комитета Сообщества Беларуси и России от 18 декабря 1996 г.

Согласно ему беспрепятственно и бесплатно гражданам государств-участников оказывается скорая и неотложная медицинская помощь. Плановая медицинская помощь гражданам на территории другого государства оказывается на платной основе.

В отношении граждан Российской Федерации, временно находящихся на территории Республики Беларусь, и граждан Республики Беларусь, временно находящихся на территории Российской Федерации, нормами Соглашения закрепляются равные права на получение скорой медицинской помощи и медицинской помощи в случае возникновения социально значимых заболеваний и состояний, представляющих опасность для окружающих, согласно перечню. **Для определения порядка оказания плановой медицинской помощи для этой категории граждан предусматривается заключение межведомственного соглашения.** Кроме того, закрепляется положение, в соответствии с которым граждане Республики Беларусь, временно находящиеся на территории Российской Федерации по трудовым договорам, имеют право на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения наравне с другими (местными) работающими – в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Равные права граждан в получении образования. В области образования существует достаточно полная нормативная правовая база, обеспечивающая гражданам Российской Федерации равные права на получение образования на территории Республики Беларусь, а гражданам Республики Беларусь на территории Российской Федерации, и созданы предпосылки для формирования единого образовательного пространства Союзного государства. Единое образовательное пространство означает, что в обоих государствах будут применяться единые стандарты, требования, методические подходы к содержанию обучения, а следовательно, качеству, уровню квалификации рабочей силы. В свою очередь, будут сняты всякие ограничения в применении и использовании в экономике рабочей силы обоих стран.

Следует заметить, что наряду с неурегулированностью нормативной правовой базы для обеспечения равенства прав граждан Союзного государства на территории обеих стран существует также **проблема практического применения на местах подписанных Соглашений и действующего законодательства. Трудящиеся-мигранты из Беларуси в России и из России в Беларуси нередко наталкиваются на ведомственные инструкции, противоречащие достигнутым Соглашениям. Это требует проведения большой разъяснительной и информационной работы среди населения, а также, что более важно, среди работников местных исполнительных органов.**

6.2 Совершенствование и универсализация законодательства в сфере урегулирования трудовых споров

1. Первым и обязательным этапом разрешения любого коллективного трудового спора, в том числе того, участником которого является трудящийся-мигрант, является рассмотрение спора примирительной комиссией, которая создается сторонами коллективного трудового спора на равноправной основе. При согласии сторон с предложениями примирительной комиссии подписывается соответствующее соглашение и коллективный трудовой спор прекращается. При несогласии с предложениями примирительной комиссии оформляется протокол разногласий, в котором, как правило, указывается намерение сторон продолжить рассмотрение спора с участием посредника, в трудовом или Республиканском трудовом арбитраже. **Вместе с тем, согласно предложения г-на Слижевского О.Л., председателя Республиканского трудового арбитража, следовало бы установить срок, в течение которого стороны обязаны рассмотреть предложения примирительной комиссии (три дня или иной срок по соглашению сторон). При согласии с предложениями предлагается сторонам оформить соответствующее соглашение, имеющее для них обязательную силу. Одновременно необходимо определить правовые последствия неисполнения сторонами такого обязательного соглашения.**

2. В период с 2005 г. по настоящее время трудовые арбитры Республиканского трудового арбитража посетили свыше 2100 организаций Республики Беларусь с целью снятия социальной напряженности, урегулирования разногласий, предупреждения споров, организации примирительных процедур, дачи правовой оценки нормам, содержащимся в коллективных договорах, соглашениях. По результатам таких посещений урегулировано 1555 разногласий, не переросших в коллективные трудовые споры. Кроме того, сторонам социального партнерства направлено свыше 2-х тыс. предложений и рекомендаций по устранению причин и условий, способствующих возникновению споров. **На сегодняшний день данная профилактическая деятельность Республиканского трудового арбитража, которая уже доказала на практике свою эффективность, не имеет еще должного закрепления в нормативных правовых актах.**

На первоначальном этапе возникновения разногласий между нанимателем и трудящимися-мигрантами стороны сами должны попытаться урегулировать эти разногласия. Этот принцип заложен в основу международных правовых актов. Поэтому г-н Слижевский О.Л. рекомендует действующий порядок разрешения трудовых конфликтов дополнить возможностью приглашения сторонами для участия в коллективных переговорах независимого специалиста-посредника

(юриста, экономиста, эксперта, трудового арбитра) еще до выдвижения трудящимися-мигрантами официальных требований нанимателю, то есть до регистрации коллективного трудового спора. Предусмотренный действующим законодательством порядок приглашения посредника после завершения работы примирительной комиссии на практике не нашел своего применения.

3. Коллективный трудовой спор в законодательстве Республики Беларусь определяется как неурегулированные разногласия сторон коллективных трудовых отношений по поводу установления, изменения социально-экономических условий труда и быта работников, в том числе работников-мигрантов, заключения, изменения, исполнения либо прекращения коллективных договоров, соглашений. Из определения коллективного трудового спора можно выделить два его основных признака: коллективный характер и особый предмет разногласий. Именно данные признаки и отличают его от индивидуального трудового спора. **Вместе с тем, на практике возникновению коллективного трудового спора могут предшествовать индивидуальные споры по аналогичным вопросам. Усиление внимания к индивидуальным трудовым спорам по вопросам применения положений коллективных договоров, по рекомендации г-на Слижевского, председателя Республиканского трудового арбитража Беларуси, также способствовало бы предупреждению коллективных трудовых споров.**

Трудовой кодекс Республики Беларусь в статье 251 предусмотрел возможность создания органов примирения, посредничества и арбитража для урегулирования индивидуальных трудовых споров. Однако случаи применения данной нормы единичны. Полагаем, что одна из причин отсутствия правоприменительной практики заключается в том, что законодатель не определил, какие именно индивидуальные трудовые споры могут быть рассмотрены данными органами. По мнению председателя Республиканского трудового арбитража Республики Беларусь г-на О.Л. Слижевского, **к подведомственности органов примирения, посредничества и арбитража необходимо относить споры между работником и нанимателем по вопросам договорного регулирования, то есть когда наниматель вправе, но не обязан установить или изменить работнику, в том числе мигранту, условия труда (так называемые споры об интересах).**

За 2010 год судами республики в порядке искового производства рассмотрено 12 755 дел по трудовым спорам. Полагаем, что более активное применение статьи 251 Трудового кодекса Республики Беларусь «Органы примирения, посредничества и арбитража

для урегулирования индивидуальных трудовых споров», особенно в тех организациях, где не созданы комиссии по трудовым спорам, способствовало бы разрешению некоторых споров на досудебной стадии и снижению в судах нагрузки.

Заслуженный юрист Республики Беларусь Кеник Ксения Ивановна, ссылаясь на обобщение судебной практики по трудовым делам, приводит следующие данные: «...решения КТС (комиссиями по трудовым спорам) в основном принимаются не в пользу работника (в том числе мигранта), даже если к тому имеются основания. Так, судами Республики Беларусь удовлетворяются более 80% исков работников, споры которых предварительно рассматривались в КТС).

В тех случаях, когда в основе индивидуальных трудовых споров лежат нормы коллективного договора и они могут повлечь возникновение коллективного трудового спора, Республиканский трудовой арбитраж Беларуси с учетом своего опыта готов оказать сторонам социального партнерства необходимую консультативную и методическую помощь в создании органов примирения, посредничества и арбитража. Это будет являться одной из мер по предупреждению коллективных трудовых споров. Сейчас работа ведется над проектом Указа по внесению изменений и дополнением в Положение о Республиканском трудовом арбитраже, в который предлагается включить норму о том, что Республиканский трудовой арбитраж в случаях и порядке, установленных законодательством, может принимать участие в урегулировании индивидуальных трудовых споров, в основе которых лежат нормы коллективного договора.

При этом важно не забывать о том, что примирительные процедуры, применяемые для разрешения индивидуальных трудовых споров, в том числе споров трудящихся-мигрантов, **не должны ограничивать право трудящихся-мигрантов на обращение в комиссию по трудовым спорам и судебную защиту, подменять судебную деятельность, они должны органично дополнять друг друга.**

6.3 Актуализация и заключение новых межправительственных соглашений в сфере миграции

Одной из наиболее важных и одновременно сложных задач является поддержка и защита прав и интересов, а также обеспечение максимально высокого уровня безопасности иностранных граждан, въехавших для работы в Республику Беларусь. Необходимо направить усилия на заключение со странами-партнерами межправительственных соглашений, предусматривающих равные трудовые, социальные и иные права трудящихся-мигрантов. Проблема защиты социальных и трудовых прав мигрантов должна стать постоянным предметом переговоров в рамках двусторонних

взаимоотношений Республики Беларусь и стран-поставщиков рабочей силы. **Многие межправительственные соглашения устарели и не отражают современных реалий, отличаются узостью и поэтому нуждаются в значительной актуализации.**

По нашему убеждению, в настоящее время ощущается необходимость в адаптации существующих соглашений к изменившейся обстановке, расширению географии стран-партнеров соглашений, т. к. **появились новые страны-источники въезда иностранных граждан на работу в Республику Беларусь.** Вместе с тем следует отметить, что сложившаяся ситуация осознана и в течение всего 2011 года сотрудниками Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь проводилась работа по изучению возможностей подписания межправительственных соглашений с Боливарианской Республикой Венесуэла, Вьетнамом, Сирией, Ливией, Литвой и Латвией.

Часто отсутствие межправительственных соглашений о трудоустройстве требует от Беларуси удвоенных усилий и постоянных дипломатических инициатив. Если полноценные соглашения о взаимном трудоустройстве заключить не удастся, необходимо искать более гибкие формы, например, разрабатывать договоры о сезонном использовании рабочей силы, выполнении конкретных работ в определенных отраслях (строительстве, сельском хозяйстве), о стажировке молодых специалистов и т.п., или включать разделы о трудовой миграции в договоры о торгово-экономических и других видах сотрудничества.

6.4 Совершенствование деятельности различных акторов миграционных процессов по защите социальных и трудовых прав мигрантов

Роль профсоюзов

Профсоюзы могут взять на себя ряд функций в системе управления международной трудовой миграцией, такие как оказание помощи мигрантам в оформлении соответствующих документов, защита от мошенничества и злоупотреблений в процессе осуществления трудовой деятельности. Их задачей должно стать доведение до сведения трудящимся-мигрантам, привлеченным на законной основе о праве на не менее благоприятные социально-трудовые условия, чем гражданам Республики Беларусь. Профсоюзные организации могут помочь легальным трудящимся-мигрантам быстрее адаптироваться в коллективах, пресекать случаи их дискриминации в условиях работы и оплате труда, проявлять заботу о создании нормальных жилищно-бытовых условий.

В соответствии с конвенциями Международной организации труда легальные трудящиеся-мигранты имеют право вступать в профессиональные союзы по месту работы, и профсоюзным организациям следует это

поощрять. Необходимо усилить работу профсоюзов всех уровней по привлечению трудящихся-мигрантов, защите их прав и интересов.

Для повышения роли профсоюзов в регулировании процессов международной трудовой миграции объединения профсоюзов и профсоюзным организациям всех уровней следует:

- добиваться вовлечения трудящихся-мигрантов в члены профсоюза;
- пресекать случаи дискриминации и нарушения прав трудящихся-мигрантов в условиях работы и оплате труда, выявлять факты найма нелегальных мигрантов;
- организовать обучение профсоюзного актива по вопросам трудовой миграции и защите прав трудящихся-мигрантов; бороться против проявлений ксенофобии и нетерпимости по отношению к ним;
- рассмотреть возможность организации консультирования членов профсоюзов, включая уже работающих трудящихся-мигрантов;
- добиваться проведения соответствующими органами с участием представителей профсоюзов мониторинга использования иностранной рабочей силы в организациях;
- ввести в практику проведение взаимных консультаций соответствующих профсоюзных органов стран СНГ по вопросам международной трудовой миграции, обмениваться информацией о возможностях трудоустройства мигрантов и защите их прав.

Выводы

1. Обеспечение и соблюдение социально-трудовых прав трудящихся-мигрантов – обязанность государственных органов страны трудоустройства и международных структур. Свойственными им правовыми средствами они должны активно влиять **на укрепление правового режима в области трудового законодательства, в том числе охраны труда**, защищать интересы государства и социально-трудовые права иностранных работников.

2. В Республике Беларусь к настоящему времени в сфере международной трудовой миграции создан достаточно системный пакет законов, направленный на максимальную защиту социальных и трудовых прав работника-мигранта. Особенностью белорусской правовой системы защиты социальных и трудовых прав иностранных трудящихся на территории Республики Беларусь является ее взаимодействие с международным правом. Действует **примат международного права** (ратифицированные Беларусью конвенции Международной организации труда и межправительственные соглашения). На страновом уровне цели защиты социальных и трудовых прав и гарантий трудя-

щихся-мигрантов служат **Конституция Республики Беларусь, блок миграционного законодательства, Трудовой кодекс страны и трудовой договор.**

3. Происходит **постепенная универсализация** права Республики Беларусь по защите социально-трудовых интересов иностранных граждан **с правовой системой России, ЕврАзЭС, СНГ.** Наиболее развиты единообразные нормы права в социально-трудовой сфере в формате Беларусь-Россия. Уровень универсализации социально-трудового права стран СНГ находится в начальной стадии своего оформления.

4. **Процесс реформирования миграционного и трудового законодательства не закончен.** Среди **основных недостатков** действующих в Республике Беларусь правовых норм, направленных на защиту социальных и трудовых интересов трудящихся-мигрантов – **фрагментарность, раздробленность, чисто декларативный характер.** Многие положения **трудового законодательства Республики Беларусь представляют собой лозунги, не отвечающие требованиям конкретности и определенности.**

5. Анкетный опрос 103 мигрантов, трудоустроенных на территории Республики Беларусь, из которых 87 мужчин и 16 женщин, выявил, что в основном трудящимися-мигрантами являются мужчины в возрасте 30-50 лет и самыми распространенными сферами осуществления их трудовой деятельности являются занятость в строительстве, сельском хозяйстве, транспорте, торговле и общественном питании. Трудящиеся-мигранты в большей степени осведомлены об особенностях миграционного, нежели трудового законодательства.

6. В процессе осуществления трудовой деятельности на территории Республики Беларусь трудящиеся-мигранты **часто заняты на малооплачиваемых или вытесняемых с рынка труда работах, могут подвергнуться неисполнению отдельными нанимателями условий трудовых договоров в части периодичности и сроков выплаты заработной платы, среднего заработка за время трудового отпуска, необеспечению средствами индивидуальной защиты, изредка сталкиваются с разнообразными вычетами, принуждением к сверхурочной работе** и др.

7. **Необходим комплексный подход к улучшению ситуации в сфере защиты социальных и трудовых прав мигрантов на территории Беларуси.** Авторами разработан ряд рекомендаций, представленный в разделе «Рекомендации», нацеленный на усиление работы организаций различных уровней по защите прав и интересов трудящихся-мигрантов, на повышение степени взаимодействия институциональных структур, на улучшение действующего законодательства по урегулированию социально-трудовых правоотношений трудящихся-мигрантов на территории Республики Беларусь и др.

Рекомендации

- *Министерству труда и социальной защиты Республики Беларусь.*
 - 1) Ратифицировать конвенции Международной организации труда № 97 и № 143, касающиеся прав трудящихся мигрантов, а также конвенции № 135, № 158, № 141, № 156, № 168, № 144, касающиеся регулирования трудовых отношений, в том числе трудовых отношений трудящихся-мигрантов.
 - 2) Рассмотреть вопрос о ратификации основных конвенций Международной организации труда в области социального обеспечения -102 Конвенция о минимальных нормах социального обеспечения 1952 года, 128 Конвенция о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца и дополняющая ее 131 Рекомендация, 130 Конвенция о медицинской помощи и пособиях по болезни 1969 года).
 - 3) Усовершенствовать имплементационный механизм положений о приоритете норм международного права над национальными законами.
 - 4) Рассмотреть возможность создания государственных и коммерческих организаций, осуществляющих страхование трудящихся-мигрантов в случае банкротства работодателя, ратифицировать Конвенцию Международной организации труда 1992 г. № 173 «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя».
 - 5) Устранить пробелы Трудового кодекса, согласовать ряд его положений с миграционным законодательством Беларуси, устранить декларативность и неопределенность ряда норм Трудового кодекса.
- *Департаменту по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.*
 - 1) Организовать проведение проверок по любым фактам нарушений трудового и миграционного законодательства, включая невыплату или несвоевременную выплату заработной платы, даже вне зависимости от наличия у трудящегося-мигранта трудового договора.
 - 2) Создать эффективные механизмы обращения с жалобами, активно проверять заявления трудящихся-мигрантов о фактах нарушений, тщательно проверять и привлекать к ответственности работодателей, которые отказываются заключать трудовой договор, не выплачивают полностью заработную плату, заставляют работать сверхурочно или допускают другие нарушения законодательства.
 - 3) Заключать межправительственные соглашения с новыми странами-партнерами по международной трудовой миграции.

- ции. 4) Расширять базу данных по странам трудоустройства, увеличивать число консультантов, интегрироваться в международные базы данных аналогичных зарубежных организаций.
- *Министерству юстиции Республики Беларусь.*
 - 1) Закрепить в нормативных правовых актах профилактическую деятельность Республиканского трудового арбитража, которая уже доказала на практике свою эффективность. 2) Действующий порядок разрешения трудовых конфликтов дополнить возможностью приглашения сторонами для участия в коллективных переговорах независимого специалиста-посредника (юриста, экономиста, эксперта, трудового арбитра) еще до выдвижения трудящимися-мигрантами официальных требований нанимателю, то есть до регистрации трудового спора. 3) Продвигать более активное применение статьи 251 Трудового кодекса Республики Беларусь «Органы примирения, посредничества и арбитража для урегулирования индивидуальных трудовых споров», особенно в тех организациях, где не созданы комиссии по трудовым спорам, что способствовало бы разрешению некоторых споров с участием трудящихся-мигрантов на досудебной стадии. 4) Рассмотреть целесообразность формирования специализированного трудового суда. Основные причины обособления трудовых судов для повышения степени защиты прав мигранта: а) фактическое неравенство возможностей сторон индивидуального трудового спора – трудящегося-мигранта и работодателя; б) интерес трудящегося-мигранта относительно быстрой и необременительной защиты его жизненно важных интересов; в) занятость трудящегося-мигранта и подчинение его трудовой дисциплине, препятствующие активной защите его прав в обычном суде; г) сложность трудовых дел; д) меньшая психологическая конфликтность разбирательства в трудовом суде.
 - *Профсоюзным организациям Республики Беларусь.*
 - 1) Взять на себя ряд функций в системе управления международной трудовой миграцией, такие как оказание помощи трудящимся-мигрантам в оформлении соответствующих документов, защита от мошенничества и злоупотреблений в процессе осуществления трудовой деятельности. 2) Оказывать помощь легальным трудящимся-мигрантам быстрее адаптироваться в коллективах, пресекать случаи дискриминации в условиях работы и оплате труда, проявлять заботу о создании нормальных жилищно-бытовых условий.
 - *Исполнительному комитету стран СНГ.*
 - 1) Разработать систему прогнозирования и мониторинга конъюнктуры рынка труда и миграции стран СНГ. Организованный набор иностранной рабочей силы должен стать элементом планирования международных миграционных перемещений на пространстве стран СНГ. 2) На территории стран СНГ создать специальные центры содействия миграции, объединить их в сеть, которые на республиканском уровне будут работать с местными службами занятости. 3) Актуализировать и уточнить ряд положений нормативно-правовой базы Союза Беларуси и России, распространить практику унификации миграционного законодательства на страны СНГ.
 - *Неправительственным, международным и правозащитным организациям:*
 - 1) Обеспечить действие разъяснительных программ и распространение знаний о миграции и о защите прав мигрантов не только в крупных городах, но и в сельской местности. Рассмотреть возможность охвата школьников старших классов и студентов, а также представителей органов власти и частных агентств по трудоустройству. 2) Развить программы поддержки иностранной рабочей силы, усилить юридическую и информационную поддержку и консультации въезжающих трудящихся-мигрантов, создать консультационные сайты о возможностях трудоустройства в Беларуси.
 - *Органам государственной власти и управления:*
 - 1) Усилить работу дипкорпуса - подразделений посольств и консульств по работе с трудящимися-мигрантами, ввести должность атташе по труду. Создать в посольстве «горячую линию» по вопросам миграции и труда, обеспечив соответствующую подготовку операторов, которые должны предоставлять общую информацию и направлять звонящих к профильным юридическим, социальным и другим службам. 2) Проводить разъяснительные семинары с приглашением трудящихся-мигрантов, организаций-работодателей, НПО, диаспор и представителей дипкорпуса. 3) Обеспечить максимально возможное наличие печатных материалов на языках стран происхождения трудящихся-мигрантов о каналах обращений в различных ситуациях, о существующих в Беларуси и механизмах обжалования действий работодателей, посредников и милиции. 4) Стимулировать работодателей к обеспечению трудящихся-мигрантов качественным и доступным жильем.

- *Рекомендации самим трудящимся-мигрантам:*
 - 1) Иметь более активную гражданскую позицию, не бояться обращаться в государственные органы.
 - 2) Получать информацию как из официальных источников (сайты Министерства внутренних дел, Министерства труда и социальной защиты, горячие линии общественных организаций), так и через неформальные каналы (форумы, блоги, социальные сети).
 - 3) Обращаться исключительно в компании, имеющие лицензии на трудоустройство за рубеж в своей стране. Трудящиеся-мигранты должны самостоятельно обеспечить безопасные условия выезда из страны: обращаться только в те фирмы (организации), которые имеют соответствующие разрешения (лицензии) трудоустройство за границей, заключить трудовой договор, в котором должны быть прописаны обязательства сторон.
 - 4) Вступать в местные отраслевые профсоюзные объединения.
 - 4) Не иметь завышенных ожиданий относительно трудоустройства за рубежом.
- *Международным донорам:*
 - 1) Расширять финансовую поддержку инициатив, нацеленных на усиление степени защиты социальных и трудовых прав мигрантов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПРИМЕРНАЯ ФОРМА ИНДИВИДУАЛЬНОГО ТРУДОВОГО ДОГОВОРА трудящегося-мигранта с нанимателем Республики Беларусь (рекомендуемая и применяемая в г. Минске и в Минской области)

« _____ » 200__ г. г. _____ № _____

1. _____
(наименование Нанимателя)
зарегистрированный в Республике Беларусь в лице _____
(далее – Наниматель), действующего на основании _____ (устава, положения)
и гражданин _____ (далее – Работник),
являющийся гражданином _____ (государство гражданской принадлежности) и
проживающий _____ (государство постоянного проживания (далее – государство выезда) _____
_____ (местожительство – постоянное, временное), _____
_____ (место и дата его рождения, семейное положение)

в соответствии с действующим Трудовым кодексом Республики Беларусь, а также ст. 10 Закона Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» от 17.06.1998 г.; пунктом 1 Декрета Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» от 26 июля 1999 г № 29.

2. Наниматель принимает Работника на работу (должность) _____

_____ (наименование должности, профессии, специальности)

в _____
(место работы в Республике Беларусь, в т.ч. название структурного подразделения, в которое Работник принимается на работу) сроком на 1 год с « _____ » _____ г. по « _____ » _____ г. по основному месту работы (по совместительству)

3. Работник обязуется:

- 3.1. добросовестно трудиться;
- 3.2. соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, иные документы, регламентирующие вопросы дисциплины труда;
- 3.3. выполнять письменные и устные приказы (распоряжения) Нанимателя, не противоречащие законодательству, локальным актам и настоящему контракту;

обеспечивать соблюдение установленных требований к качеству производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг, не допускать брака в работе, соблюдать технологическую дисциплину, требования по охране труда;

бережно относиться к имуществу Нанимателя;

соблюдать законодательство Республики Беларусь;

3.7. исполнять другие обязанности, вытекающие из законодательства, локальных нормативных актов,

(перечисляются другие обязанности Работника)

4. Работник имеет право:

на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, а также на здоровые и безопасные условия труда, судебную и иную защиту трудовых, экономических, социальных прав и интересов, работать только у данного Нанимателя,

на гарантированную справедливую долю вознаграждения за труд, ежедневный и еженедельный отдых, социальное страхование, пенсионное обеспечение и гарантии в случае профессионального заболевания, трудового увечья, инвалидности и потери работы, невмешательство в частную жизнь и уважение личного достоинства;

на участие в собраниях, в управлении организацией, пользоваться правами и гарантиями, предоставленными гражданам Республики Беларусь в соответствии с законодательством;

работать только у данного нанимателя;

на ежедневный и еженедельный отдых, в том числе в выходные дни во время государственных праздников и праздничных дней и отпуск продолжительностью не менее установленной Трудовым кодексом Республики Беларусь

5. Наниматель имеет право:

расторгнуть настоящий контракт в порядке и по основаниям, установленным законодательством;

вступать в коллективные переговоры и заключать коллективные договоры и соглашения;

поощрять Работника;

требовать от работника выполнения условий контракта и правил внутреннего трудового распорядка;

привлекать Работника к дисциплинарной и материальной ответственности в соответствии с законодательством;

обращаться в суд для защиты своих прав;

уменьшать Работнику отпуска в соответствующем году на число дней прогула или умышленного неисполнения им трудовых обязанностей более трех часов в течение рабочего дня без уважительных причин. При этом отпуск должен быть не менее **двадцати четырех календарного дня.**

6. Наниматель обязан:

6.1. руководствоваться принципом равенства прав Работника с гражданами Республики Беларусь в соответствии с законодательством;

зарегистрировать Работника на период работы по контракту в официальных органах Республики Беларусь;

организовать и рационально использовать труд Работника;

выдавать Работнику заработную плату в сроки и в размерах, установленных законодательством, локальными актами и настоящим контрактом;

обеспечивать охрану труда Работника;

6.6. своевременно предоставлять Работнику гарантии и компенсации в соответствии с законодательством, локальными актами, настоящим контрактом;

информировать Работника об особенностях и условиях работы и жизни, социального обеспечения, оплате труда, удержании сумм из заработной платы, налогах, порядке перевода трудовых сбережений, затратах на проезд, о жилищных условиях, условиях питания, о культурных, религиозных обычаях Республики Беларусь, с требованиями, которые должны выполняться Работником, а также об официальных органах, в которые Работник может обращаться за защитой своих прав;

в случае смерти Работника в период его работы по контракту Наниматель обязан информировать дипломатическое представительство или консульское учреждение государства выезда с предоставлением материалов по этому факту, а также компенсировать затраты, связанные с перевозкой тела и личных вещей умершего (погибшего) и оказать семье умершего единовременную помощь.

• исполнять другие обязанности, вытекающие из актов законодательства, соглашения и настоящего контракта,

(перечисляются другие обязанности Нанимателя)

7. Работнику устанавливаются следующие условия оплаты труда:

• должностной оклад (тарифная ставка) согласно штатному расписанию на день подписания контракта в размере _____ (бел. рублях, иностранной валюте)

7.2. надбавка _____ - _____ в размере;
(указывается вид надбавки)

7.3. доплата _____ в размере;
(указывается вид доплаты)

7.4. премия в зависимости от результатов труда, выплачиваемая в порядке и- на условиях, определённых законодательством, локальными актами или настоящим контрактом _____ (указываются виды других выплат)

Заработная плата, предусмотренная настоящим контрактом, выплачивается Нанимателем Работнику регулярно не реже одного раза в месяц в следующие сроки: _____ (путем перечисления на банковский счёт Работника, выплатой наличных и т.п.)

7.5. Оплата за работу в сверхурочное время в государственные праздники, праздничные и выходные дни производится в повышенном (двойном) размере - не ниже двойных сдельных расценок (часовых ставок, окладов) по правилам ст. 69 ТК РБ. За каждый час работы в ночное время производится доплата в размере, устанавливаемом законодательством, локальными актами или настоящим контрактом, но не ниже 20 процентов часовой тарифной ставки (оклада) Работника, если иное не предусмотрено законодательством.

Основания, пределы и порядок удержания из заработной платы Работника определяются законодательством Республики Беларусь.

8. Наниматель устанавливает Работнику в соответствии с законодательством следующий режим рабочего времени, отдыха:

8.1 _____

8.2. Работнику устанавливается в соответствии с законодательством трудовой отпуск продолжительностью 24 календарных дня.

9. Наниматель устанавливает Работнику дополнительные меры стимулирования труда:

9.1. предоставление дополнительного поощрительного отпуска с сохранением заработной платы продолжительностью (до пяти) календарных дней);

9.2. повышение тарифной ставки (не более чем на 50процентов, если больший размер не предусмотрен законодательством);

9.3. иные меры стимулирования

10. Работник несёт полную материальную ответственность за ущерб, причиненный Нанимателю по вине Работника излишними денежными выплатами (за исключением случаев счетной ошибки), неправильным учетом и хранением материальных или денежных ценностей, их хищением, уничтожением.

11. Изменение условий, перезаключение и продление контракта производится по соглашению сторон и в соответствии с законодательством.

12. Действие настоящего контракта прекращается:

в связи с истечением срока;

нарушении правил охраны труда и техники безопасности, повлекшем увечье или смерть другого работника по иным основаниям, предусмотренным законодательством.

13. Контракт может быть расторгнут до истечения его срока в порядке и по основаниям, предусмотренным законодательством:

13.1. Контракт может быть расторгнут по инициативе Нанимателя за:

не обеспечение надлежащей трудовой дисциплины подчиненных, а равно сокрытие фактов нарушения ими трудовой и исполнительской дисциплины либо не привлечение без уважительных причин виновных лиц к установленной законодательством ответственности за такие нарушения;

распитие спиртных напитков, употребление наркотических или токсических средств в рабочее время или по месту работы;

нарушение правил по охране труда и технике безопасности, повлекшее увечье или смерть другого работника;

непринятие без уважительных причин в срок, установленный законными

предписаниями правоохранительных или контрольных органов, мер по устранению выявленных нарушений, а также по возмещению материального ущерба, причиненного государству в результате нарушения действующего законодательства;

13.2. по инициативе Работника в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения по вине Нанимателя условий контракта, при этом Наниматель обязан уплатить Работнику за ухудшение его правового положения минимальную компенсацию в размере трех среднемесячных заработных плат.

В случае досрочного расторжения контракта по вине Работника или за виновные действия, предусмотренные законодательством о труде Республики Беларусь и настоящим контрактом, Работник обязан немедленно покинуть территорию Республики Беларусь, при этом расходы на возвращение Работника в государство выезда оплачивает Работник за счет своих личных средств.

В случае досрочного расторжения контракта по вине Нанимателя расходы на возвращение Работника оплачивает Наниматель.

В случае невозможности покрытия расходов на отправку Работника из Республики Беларусь в государство выезда за счет его личных средств или средств Нанимателя финансирование этих расходов осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

С согласия обеих сторон контракт может быть продлен на следующий срок в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

14. Стороны договорились о нижеследующих условиях переезда Работника из государства выезда в Республику Беларусь и обратно: _____ с членами семьи, без членов семьи _____ (за счет Нанимателя, Работника)

15. Стороны договорились о нижеследующих условиях проживания, питания, медицинского обслуживания Работника на территории Республики Беларусь на срок действия контракта, _____ (за счет Нанимателя, Работника)

16. Работник подлежит социальному страхованию, социальному обеспечению и иным социальным гарантиям в соответствии с законодательством Республики Беларусь и международными договорами.

17. В случае стойкой утраты профессиональной трудоспособности, наступления инвалидности вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания, равнозначно как и смерть Работника, связанных с исполнением им трудового контракта, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью Работника выплачивается нанимателем в порядке и размерах, установленных законодательством Республики Беларусь и международных договоров.

18. Дополнительные условия: _____

19. Вопросы, не предусмотренные настоящим контрактом, регулируются законодательством о труде Республики Беларусь.

20. Настоящий контракт составлен в двух экземплярах, зарегистрированных в территориальном органе по миграции, один хранится у Работника, а другой - у Нанимателя..

Наниматель _____
(подпись)

Работник _____
(подпись)

М.П.

Контракт продлен на 1 год с «____» _____ г.

По «____» _____ г.

Наниматель _____
(подпись)

Работник _____
(подпись)

М.П.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Типовой контракт трудящегося-мигранта, утвержденный Резолюцией (76) 25 Комитета Министров Совета Европы от 13 апреля 1976 г.

Настоящий контракт заключен между:

I. Реквизиты предпринимателя

Наименование фирмы (предприятия) _____

Имя, фамилия предпринимателя _____

Адрес места работы мигранта _____

с предпринимателем, с одной стороны, и

II. Реквизиты работника

Имя, фамилия _____

Семейное положение _____

Национальность _____

Место жительства в стране происхождения _____

Другие сведения о работнике, необходимые для оформления _____

работником, с другой стороны, о нижеследующем:

III. Вступление в силу и срок контракта

Данный контракт действителен в течение неопределенного срока

(_____) (либо указать период)

и его действие истекает _____ (число, месяц, год)

Контракт вступает в силу _____ (число, месяц, год)

Либо:

(указать дату вступления работника в свои обязанности)

IV. Описание работы и функции

Предприниматель нанимает работника в качестве _____

(профессия) для выполнения работы в качестве _____

(перечень выполняемых работ)

V. Оплата труда

Работник оплачивается в равной степени с работниками-гражданами

_____ (наименование страны приема)

имеющими аналогичные квалификацию и профессию и занятыми на

данном предприятии (фирме) _____

(наименование)

A. а) оплата труда начисляется из расчета:

_____ в час

_____ в неделю

_____ в месяц;

б) оплата производится:

еженедельно

ежемесячно

раз в две недели (другие сроки);

в) оплата труда за сверхурочную работу, включая оплату за работу в дни общественных праздников, воскресные дни или дни отдыха, производится по ставкам, установленным трудовым законодательством принимающей страны или коллективным договором, действующим на предприятии (фирме).

Б. Работник имеет право на следующие премии и дополнительные пособия (льготы).

V. Удержания из заработной платы. Из суммы начисленной заработной платы удерживаются:

а) налоги (приблизительно _____ в месяц), выплачиваемые предпринимателем в бюджет;

б) сборы по социальному обеспечению (приблизительно _____ в месяц);

в) другие удержания (приблизительно _____ в месяц).

VI. Жилье и питание

A. Работник самостоятельно обеспечивает себя жильем и питанием.

Б. Предприниматель обеспечивает работника:

питанием (_____ раз в день)

приемлемым помещением для жилья. Работник выплачивает: ..
_____ в день за питание в _____ (день/неделю/месяц/квартал)

за жилье, включая расходы за потребление электричества, отопление, воду, пользование телефоном и т.п.

В. Помимо заработной платы предприниматель предоставляет работнику жилье и питание.

Г. Другие варианты.

VII. Продолжительность работы и режим рабочего времени

Нормальная продолжительность работы составляет _____ часов

в день и часов в неделю, с _____ днем (днями) отдыха в неделю.

Работник в случае необходимости может работать сверхурочно в пределах и на условиях, установленных законодательством, на предприятии (фирме) коллективным договором.

VIII. Оплачиваемый отпуск

В соответствии с трудовым законодательством принимающей страны и (или) действующим на предприятии коллективным договором и (или) в соответствии с другими соглашениями _____

_____ работник имеет право на:

а) _____ дней ежегодного оплачиваемого отпуска;

б) _____ дней оплачиваемых общественных праздников.

IX. Социальное обеспечение

В отношении социального обеспечения и пособий на членов семьи (находящихся на иждивении у работника) на работника распространяется схема социального обеспечения, предусмотренная законодательством принимающей страны и/или международными конвенциями _____ (указать какими)

и двухсторонним соглашением _____

(указать каким)

и/или действующим на предприятии (фирме) трудовым коллективным договором.

Предприниматель и работник принимают на себя все обязательства в соответствии с законодательством.

X. Расходы до проезда

1. Расходы по проезду работника от места жительства в стране проживания до места работы в соответствии с настоящим контрактом в принимающей стране:

а) расходы по проезду, организуемому предпринимателем совместно с уполномоченной посреднической фирмой, не возлагаются на работника;

б) в том случае, когда предприниматель компенсирует работнику расходы по проезду, он должен это сделать в течение одного месяца. Расходы могут быть возложены на работника пропорционально неотработанному периоду контракта, если он неправомерно прекращает работу до истечения срока контракта. В этом случае часть уже заплаченной суммы расходов по проезду может вычитаться из суммы, которую предприниматель должен уплатить, если это установлено национальным законодательством.

2. Расходы работника при возвращении в страну происхождения после завершения работы в соответствии с контрактом: работник несет расходы по возвращению в страну происхождения по окончании занятости. Если контракт прерывается ранее оговоренного в нем срока по инициативе предпринимателя, последний оплачивает стоимость проезда до границы страны происхождения работника, если работник не находит альтернативную работу в принимающей стране.

XI. Общие положения

1. В отношении условий труда и вознаграждения, соответствующих законодательству или договорам, включая положения по безопасности труда и охране здоровья, работник имеет право на равное обращение, аналогичные льготы и защиту, что и работники принимающей страны той же категории на том же предприятии. Если для работников фирмы установлена специальная система заработной платы, она должна распространяться и на работника по настоящему контракту.

2. Предприниматель обеспечивает нормальную, регулярную и непрерывную работу для работника на условиях, установленных для работников-граждан страны и конкретизированных в настоящем контракте.

3. Работник несет те же обязательства, что и работники, занятые на аналогичной работе на данной фирме, являющиеся гражданами этой страны.

4. Настоящий контракт не может быть расторгнут в одностороннем порядке до истечения согласованного срока, за исключением случаев и в соответствии с процедурой, предусмотренных законодательством принимающей страны о досрочном прекращении контрактов с учетом положений относительно государственной безопасности или политики.

5. В случае, если трудовые отношения между предпринимателем и работником продолжаются после истечения согласованного периода, подразумевается, что контракт действителен в течение неопределенного периода, если конкретный срок продления не был в нем указан. В случае продления срока контракта принимаются действующие положения относительно прекращения контрактов.

6. Любые споры между предпринимателем и работником относительно выполнения условий контракта регулируются в соответствии с законодательством принимающей страны и/или между народными соглашениями и конвенциями, применяемыми к этим спорам, и с индивидуальными или коллективными процедурами по заслушиванию жалоб и урегулированию споров.

7. Оригинал настоящего контракта хранится у работника.

(место и дата)

(место и дата)

М.П.

(подпись работника)

(подпись предпринимателя или его представителя)

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Данные о ратификации Республикой Беларусь Конвенций Международной организации труда

Номер	Полное название Конвенции	Сокращенное название Конвенции	Дата ратификации	Статус
К 10	Конвенция 1921 года о минимальном возрасте допуска детей на работу в сельском хозяйстве	Конвенция 1921 года о минимальном возрасте в сельском хозяйстве	06.11.1956	денонсирована 03.05.1979
К 11	Конвенция 1921 года о праве на организацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве	Конвенция 1921 года о праве на объединение в сельском хозяйстве	06.11.1956	ратифицирована
К 14	Конвенция 1921 года о еженедельном отдыхе на промышленных предприятиях	Конвенция 1921 года о еженедельном отдыхе в промышленности	26.02.1968	ратифицирована
К 15	Конвенция 1921 года о минимальном возрасте допуска подростков на работу в качестве грузчиков угля или кочегаров во флоте	Конвенция 1921 года о минимальном возрасте для грузчиков угля и кочегаров во флоте	06.11.1956	денонсирована 03.05.1979
К 16	Конвенция 1921 года об обязательном медицинском освидетельствовании детей и подростков, занятых на борту судов	Конвенция 1921 года о медицинском освидетельствовании подростков на борту судов	06.11.1956	ратифицирована
К 26	Конвенция 1928 года о создании процедуры установления минимальной заработной платы	Конвенция 1928 года о процедуре установления минимальной заработной платы	15.09.1993	ратифицирована
К 27	Конвенция 1929 года об указании веса тяжелых грузов, перевозимых на судах	Конвенция 1929 года об указании веса тяжелых грузов, перевозимых на судах	11.03.1970	ратифицирована
К 29*	Конвенция 1930 года о принудительном или обязательном труде	Конвенция 1930 года о принудительном труде	21.08.1956	ратифицирована
К 32	Конвенция 1932 года о защите от несчастных случаев трудящихся, занятых на погрузке или разгрузке судов (пересмотренная в 1932 году)	Конвенция 1932 года о защите докеров от несчастных случаев (пересмотренная)	11.03.1970	ратифицирована
К 45	Конвенция 1935 года о применении труда женщин на подземных работах в шахтах любого рода	Конвенция 1935 года о применении труда женщин на подземных работах	04.08.1961	ратифицирована
К 47	Конвенция 1935 года о сокращении рабочего времени до сорока часов в неделю	Конвенция 1935 года о сорокачасовой рабочей неделе	21.08.1956	ратифицирована

К 52	Конвенция 1936 года о ежегодных оплачиваемых отпусках	Конвенция 1936 года об оплачиваемых отпусках	06.11.1956	ратифицирована
К 58	Конвенция 1936 года о минимальном возрасте допуска детей на работу в море (пересмотренная в 1936 году)	Конвенция 1936 года о минимальном возрасте для работы в море (пересмотренная)	06.11.1956	денонсирована 03.05.1979
К 59	Конвенция 1937 года о минимальном возрасте приема детей на работу в промышленности (пересмотренная в 1937 году)	Конвенция 1937 года о минимальном возрасте в промышленности (пересмотренная)	06.11.1956	денонсирована 03.05.1979
К 60	Конвенция 1937 года о возрасте приема детей на непромышленные работы (пересмотренная в 1937 году)	Конвенция 1937 года о минимальном возрасте на непромышленных работах (пересмотренная)	06.11.1956	денонсирована 03.05.1979
К 77	Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании детей и подростков с целью выяснения их пригодности к труду в промышленности	Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков в промышленности	06.11.1956	ратифицирована
К 78	Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании детей и подростков с целью выяснения их пригодности к труду на непромышленных работах	Конвенция 1946 года о медицинском освидетельствовании подростков на непромышленных работах	06.11.1956	ратифицирована
К 79	Конвенция 1946 года об ограничении ночного труда детей и подростков на непромышленных работах	Конвенция 1946 года о ночном труде подростков на непромышленных работах	06.11.1956	ратифицирована
К 81	Конвенция 1947 года об инспекции труда в промышленности и торговле	Конвенция 1947 года об инспекции труда	25.09.1995	ратифицирована
К 87*	Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию	Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию	06.11.1956	ратифицирована
К 88	Конвенция 1948 года об организации службы занятости	Конвенция 1948 года об организации службы занятости	25.09.1995	ратифицирована
К 90	Конвенция 1948 года о ночном труде подростков в промышленности (пересмотренная в 1948 году)	Конвенция 1948 года о ночном труде подростков (пересмотренная)	06.11.1956	ратифицирована
К 95	Конвенция 1949 года об охране заработной платы	Конвенция 1949 года об охране заработной платы	04.08.1961	ратифицирована
К 98*	Конвенция 1949 года о применении принципов права на организацию и на ведение коллективных переговоров	Конвенция 1949 года о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров	06.11.1956	ратифицирована
К 100*	Конвенция 1951 года о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности	Конвенция 1951 года о равном вознаграждении	21.08.1956	ратифицирована
К 103	Конвенция 1952 года об охране материнства (пересмотренная в 1952 году)	Конвенция 1952 года об охране материнства (пересмотренная)	06.11.1956	денонсирована 10.02.2004

К 105*	Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда	Конвенция 1957 года об упразднении принудительного труда	25.09.1995	ратифицирована
К 106	Конвенция 1957 года о еженедельном отдыхе в торговле и учреждениях	Конвенция 1957 года о еженедельном отдыхе в торговле и учреждениях	26.02.1968	ратифицирована
К 108	Конвенция 1958 года о национальных удостоверениях личности моряков	Конвенция 1958 года об удостоверениях личности моряков	28.02.1994	ратифицирована
К 111*	Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий	Конвенция 1958 года о дискриминации в области труда и занятий	04.08.1961	ратифицирована
К 115	Конвенция 1960 года о защите трудящихся от ионизирующей радиации	Конвенция 1960 года о защите от радиации	26.02.1968	ратифицирована
К 116	Конвенция 1961 года о частичном пересмотре конвенций, принятых Генеральной Конференцией Международной Организации Труда на своих первых тридцати двух сессиях, с целью унификации положений о подготовке Административным Советом Международного Бюро Труда докладов о применении конвенций	Конвенция 1961 года о пересмотре заключительных статей	11.03.1970	ратифицирована
К 119	Конвенция 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями	Конвенция 1963 года о снабжении машин защитными приспособлениями	11.03.1970	ратифицирована
К 120	Конвенция 1964 года о гигиене в торговле и учреждениях	Конвенция 1964 года о гигиене в торговле и учреждениях	26.02.1968	ратифицирована
К 122	Конвенция 1964 года о политике в области занятости	Конвенция 1964 года о политике в области занятости	26.02.1968	ратифицирована
К 123	Конвенция 1965 года о минимальном возрасте допуска на подземные работы в шахтах и рудниках	Конвенция 1965 года о минимальном возрасте допуска на подземные работы	11.03.1970	денонсирована 13.08.1980
К 124	Конвенция 1965 года о медицинском освидетельствовании молодых людей с целью определения их пригодности к труду на подземных работах в шахтах и рудниках	Конвенция 1965 года о медицинском освидетельствовании молодых людей для подземных работ	11.03.1970	ратифицирована
К 138*	Конвенция 1973 года о минимальном возрасте для приема на работу	Конвенция 1973 года о минимальном возрасте	03.05.1979	ратифицирована
К 142	Конвенция 1975 года о профессиональной ориентации и профессиональной подготовке в области развития людских ресурсов	Конвенция 1975 года о развитии людских ресурсов	03.05.1979	ратифицирована
К 144	Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм	Конвенция 1976 года о трехсторонних консультациях (международные трудовые нормы)	15.09.1993	ратифицирована
К 149	Конвенция 1977 года о занятости и условиях труда и жизни сестринского персонала	Конвенция 1977 года о сестринском персонале	03.05.1979	ратифицирована

К 150	Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда: роль, функции и организация	Конвенция 1978 года о регулировании вопросов труда	15.09.1993	ратифицирована
К 151	Конвенция 1978 года о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе	Конвенция 1978 года о трудовых отношениях на государственной службе	08.09.1997	ратифицирована
К 154	Конвенция 1981 года о содействии коллективным переговорам	Конвенция 1981 года о коллективных переговорах	08.09.1997	ратифицирована
К 155	Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда и производственной среде	Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда	30.05.2000	ратифицирована
К 160	Конвенция 1985 года о статистике труда	Конвенция 1985 года о статистике труда	12.10.1990	ратифицирована
К 167	Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве	Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве	21.11.2001	ратифицирована
К 182*	Конвенция 1999 года о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда	Конвенция 1999 года о наихудших формах детского труда	31.10.2000	ратифицирована
К 183	Конвенция 2000 года о пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства	Конвенция 2000 года об охране материнства	10.02.2004	ратифицирована

Примечание:

Всего Республикой Беларусь ратифицировано 49 Конвенций МОТ. Денонсировано 7 Конвенций.

В силе – 42 Конвенции.

Символом * отмечены основополагающие Конвенции МОТ, ратифицированные Республикой Беларусь.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4**Перечень соглашений между Правительством Республики Беларусь и Правительствами различных стран мира об избежании двойного налогообложения доходов**

- 1) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Словения об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал от 6 октября 2010 г.
- 2) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Польша об избежании двойного налогообложения доходов и имущества от 18 ноября 1992 года (вступило в силу 1 января 1994г.)
- 3) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Финляндской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 18 декабря 2007 года (вступило в силу 13 июля 2008 года)
- 4) Канвенцыя паміж Урадам Рэспублікі Беларусь і Урадам Італьянскай Рэспублікі аб пазбяганні дваінога падаткаабкладання ў дачыненні да падаткаў на даходы і капітал і папярэджанні ўхілення ад выплаты падаткаў ад 11 жніўня 2005 года;
- 5) Соглашение между Республикой Беларусь и Королевством Швеция об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 10 марта 1994 года (вступило в силу 27 декабря 1994г.);
- 6) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Султаната Оман об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал от 15 апреля 2007 года (вступило в силу 9 января 2009 года);

- 7) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Украины об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 24 декабря 1993 года (вступило в силу 30 января 1995г.);
- 8) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Боливарианской Республики Венесуэла об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество (капитал) от 8 декабря;
- 9) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Молдова об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 23 декабря 1994 года (вступило в силу 28 мая 1996г.);
- 10) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Королевства Бахрейн об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 27 октября 2002 года (вступила в силу 16 апреля 2008 года);
- 11) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Литовской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 18 июля 1995 года (вступило в силу 26 июня 1996г.);
- 12) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Китайской Народной Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 17 января 1995 года (вступило в силу 3 октября 1996г.);
- 13) Соглашение между Республикой Беларусь и Латвийской Республикой об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 7 сентября 1995 года (вступило в силу 31 октября 1996г.);
- 14) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Узбекистан об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 22 декабря 1994 года (вступило в силу 11 января 1997г.);
- 15) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 21 апреля 1995 года (вступило в силу 21 января 1997г.);
- 16) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и правительством Королевства Нидерландов об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 26 марта 1996 года (вступило в силу 31 декабря 1997г.);
- 17) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 11 апреля 1997 года (вступило в силу 10 декабря 1997г.);
- 18) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Социалистической Республики Вьетнам об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал (имущество) от 24 апреля 1997 года (вступило в силу 26 декабря 1997г.);
- 19) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Чешской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 14 октября 1996 года (вступило в силу 15 января 1998г.);
- 20) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Болгария об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал от 9 декабря 1996 года (вступило в силу 17 февраля 1998г.);
- 21) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Турецкой Республики об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы от 24 июля 1996 года (вступило в силу 29 апреля 1998г.);
- 22) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Кыргызской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 26 июня 1997 года (вступило в силу 12 мая 1998 г.);
- 23) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Румынии об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал от 22 июля 1997 года (вступило в силу 14 июля 1998г.);
- 24) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Индия об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество (капитал) от 27 сентября 1997 года (вступило в силу 17 июля 1998г.);

- 25) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Королевства Бельгии об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 7 мая 1995 года (вступило в силу 13 октября 1998г.);
- 26) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Союзным Правительством Союзной Республики Югославия об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 30 января 1998 года (вступило в силу 24 ноября 1998г.);
- 27) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Кипр об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 29 мая 1998 года (вступила в силу 12 февраля 1999г.);
- 28) Соглашение между Республикой Беларусь и Эстонской Республикой об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 21 января 1997 года (вступило в силу 22 июля 1998г.);
- 29) Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Таджикистан об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 23 марта 1999 года (вступило в силу 16 декабря 1999г.);
- 30) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Арабской Республики Египет об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 16 июня 1998 года (вступило в силу 27 мая 1999г.);
- 31) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Словацкой Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 12 июля 1999 года (вступило в силу 5 июля 2000г.);
- 32) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Швейцарским Федеральным Советом об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал от 26 апреля 1999 года (вступило в силу 28 декабря 1999г.);
- 33) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 27 марта 2000г. (вступило в силу с 1 февраля 2001г.);
- 34) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Исламской Республики Иран об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество (капитал) от 14 июля 1995г. (вступило в силу 15 ноября 2001г.);
- 35) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Армения об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество от 19 июля 2000г. (вступило в силу 19 ноября 2001г.);
- 36) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Австрийской Республики об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество от 16 мая 2001г. (вступило в силу 24 марта 2002г.);
- 37) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Сирийской Арабской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 11 марта 1998г. (вступило в силу 3 апреля 2002г.);
- 38) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 9 августа 2001г. (вступила в силу 29 апреля 2002г.);
- 39) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Государства Кувейт об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал от 10 июля 2001г. (вступило в силу 27 марта 2002г.);
- 40) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Республики Корея об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 20 мая 2000 г. (вступила в силу 17 июня 2003 г.);
- 41) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Ливанской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество от 19 июня 2001г. (вступила в силу 29 декабря 2002г.);
- 42) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Государства Израиль об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал от 11 апреля 2000г. (вступила в силу 29 декабря 2003г.);

- 43) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Южно-Африканской Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы от 18 сентября 2002г. (вступило в силу 29 декабря 2003г.);
- 44) Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Хорватия об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал (имущество) от 11 июня 2003 г. (вступило в силу 4 июня 2004 г.);
- 45) Конвенция Республики Беларусь и Венгерской Республикой об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал от 19 февраля 2002 г. (вступила в силу 24 июня 2004 г.);
- 46) Конвенция между Правительством Республики Беларусь и Правительством Туркменистана об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и капитал (имущество) от 17 мая 2002 г. (вступила в силу 29 декабря 2004г.);
- 47) Соглашение между Республикой Беларусь и Федеративной Республикой Германия об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество от 30 сентября 2005 г.;
- 48) Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Итальянской Республики об избежании двойного налогообложения доходов от 26 февраля 1985 г.;
- 49) Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Испании об избежании двойного налогообложения доходов и имущества от 1 марта 1985 г.;
- 50) Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об устранении двойного налогообложения в отношении налогов на доходы и прирост стоимости имущества от 31 июля 1985 г.;
- 51) Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Французской Республики об устранении двойного налогообложения доходов от 4 октября 1985 г.;
- 52) Конвенция между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Японии об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы от 18 января 1986 г.;
- 53) Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Дании об устранении двойного налогообложения доходов и имущества от 21 октября 1986 г.;
- 54) Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Малайзии об избежании двойного налогообложения в отношении налогов на доходы от 31 июля 1987 г.;
- 55) Конвенция между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки по вопросам налогообложения от 20 июня 1973 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

Список проинтервьюированных экспертов:

1. Алексеев Владимир Николаевич, директор компании «Юнверс»;
2. Васильева Лариса Александровна, заведующая кафедрой международного экономического права БГЭУ, кандидат юридических наук, доцент;
3. Згурская Алла Александровна, главный специалист управления по гражданству и миграции УВД Миноблисполкома;
4. Кельник Анастасия Валерьевна, научный сотрудник ГНУ «Институт экономики Национальной академии наук Беларуси»;
5. Тюрина, Галина, руководитель программы «Ла Страда» в Беларуси;
6. Черныш Сергей Леонгардович, кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник ГНУ «Институт экономики Национальной академии наук Беларуси»;
7. Шелкович Владимир Иванович, главный юрисконсульт Федерации профсоюзов Беларуси.

ГЛАВА 2 РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

*Елена Садовская
Эксперт Исследовательского Совета по миграции
стран СНГ и Балтии при Центре миграционных
исследований Института народнохозяйственного
прогнозирования РАН (Москва, Россия),
Президент Конфликтологического центра
(Алма-Ата, Казахстан)*

ГЛАВА 1. РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН В ПОСТСОВЕТ- СКОМ МИГРАЦИОННОМ КОНТЕКСТЕ: ОБЗОР СИТУАЦИИ

Республика Казахстан (РК), республики Центральной Азии (ЦА), Российская Федерация (РФ) и другие страны Содружества Независимых Государств (СНГ), с точки зрения миграционных процессов в настоящее время представляют собой единую миграционную систему, сложившуюся после распада СССР. В этой миграционной системе страны по-прежнему связаны общей инфраструктурой, коммуникациями, экономическими, финансовыми, социально-культурными и гуманитарными связями.

Современные экономические и торговые связи, безвизовое пространство между государствами СНГ активизируют мобильность рабочей силы, перемещение рабочих и специалистов между отраслями/секторами экономики, что вносит вклад в формирование единого рынка труда, пока лишь стихийное.

В 2000-е гг. Россия и Казахстан прошли через период благоприятной экономической конъюнктуры (высокие мировые цены на углеводороды) и на фоне макроэкономической стабилизации привлекли значительные инвестиции, особенно в горнодобывающую отрасль и сферу энергетики, строительство, транспорт и связь, что способствовало развитию малого и среднего бизнеса в этих странах. Благодаря улучшению социально-экономической ситуации, относительно высокой заработной плате Россия и Казахстан с 2000-х гг. стали привлекать трудовых мигрантов. Обе страны являются одновременно странами транзита и странами, посылающими мигрантов.

Россия формирует центр постсоветской миграционной системы: как наиболее экономически развитая она привлекает мигрантов из всех стран СНГ. Глобализация экономики, либерализация миграционных режимов меняют векторы трудовых миграций в СНГ, которые в

настоящее время направлены в Западную Европу, США, Канаду, Австралию. С проникновением иностранного капитала, технологий, услуг и товаров в различные регионы СНГ, увеличивается эмиграция местной рабочей силы, повышается профессиональная и территориальная мобильность, развивается система транспорта и коммуникаций (например, международная электронная система денежных переводов получила развитие в регионе менее чем за десятилетие).

Казахстан стал страной, принимающей трудовых мигрантов, в одинаковой мере из-за растущей потребности в рабочей силе вследствие ее дефицита на внутреннем рынке труда («притягивающий фактор»), а также из-за «выталкивающих факторов» в соседних республиках Центральной Азии (избыточной рабочей силы, высокой безработицы и низкого уровня жизни). Трудовая иммиграция носит преимущественно стихийный характер.

Основные миграционные тренды 1990-х и 2000-х гг. в Казахстане

Последнее десятилетие XX века в Казахстане были периодом массовой вынужденной эмиграции, пик которой пришелся на 1994 г., когда из страны выехало 481 тыс. человек, отрицательное сальдо миграции составило 410 тыс. человек. Наиболее сильное влияние на эмиграционные настроения населения Казахстана в 1990-е гг. оказал экономический кризис и падение уровня жизни, а также «политика нациестроительства», дискриминационная в отношении этнических меньшинств.

В 1990-е гг. основными миграционными трендами в Казахстане были следующие: широкомасштабная эмиграция славянского населения; эмиграция этнических немцев и других ранее депортированных народов; безвозвратная интеллектуальная эмиграция, или «утечка умов»; репатриация этнических казахов; развитие новых видов трудовой миграции; распространение

транзитной и незаконной миграции; поток беженцев и вынужденных переселенцев из зон конфликтов; процесс дезурбанизации и некоторые другие.

В конце 1990-х гг. интенсивность эмиграционных потоков снизилась и в 1999-2003 гг. отрицательное сальдо миграции стабилизировалось. В 2004 г. – впервые за 36 лет зафиксировано положительное сальдо миграции, которое составило 2 789 человек. В последующие годы тенденция увеличения положительного сальдо усилилась и достигла в 2007 г. – 33,0 тыс. человек. При некотором повышении иммиграции в 2004-2006 гг., эта тенденции начала ослабевать в 2008-2010 гг. По результатам 2008 г. достигнуто минимальное положительное сальдо – 1 117 человек; в 2009 г. сальдо миграции составило 7 502 человек¹. Миграционные процессы 2000-х гг. свидетельствуют о значительном сокращении внешнего миграционного оборота (в 8 раз в 2009 г. по сравнению с 1994 г.) и о стабилизации миграционных движений и в Казахстане. За 2010 г. в республику прибыло 41 883 человека, выбыло 26 675, сальдо миграции населения составило 15 208 человек.

Масштабная эмиграция 1990-х гг. привела к значительной потере человеческих ресурсов: за 1992-2010 гг. из республики выбыло 3,3 млн. человек (из общего населения 16,5 млн.), около 2,0 млн. человек – безвозвратно. Среди выбывшего в 1990-е гг. населения 63 – 65 % составили группы трудоспособного возраста; около 45 % населения (старше 15 лет) – с высшим и средним специальным образованием. Эмиграция вкупе со снижением рождаемости и повышением смертности привели к тому, что общая численность населения к 2002 г. сократилась на 10%.

В связи с «утечкой умов» в период экономического оживления в 2000-е гг., Казахстан стал испытывать дефицит трудовых ресурсов, в первую очередь квалифицированных кадров в сфере образования, здравоохранения, управления, промышленности, сельском хозяйстве, других секторах экономики. По данным казахстанской компании КазМунайГаз, потребности только одной этой компании составляли около 25 тыс. специалистов нефтегазового сектора². В стране не хватает квалифицированных кадров (специалистов и рабочих), чтобы реализовать Стратегию индустриально-инновационного развития на 2003-2015 годы и выполнить Программу форсированного индустриального и инновационного развития на 2010-2014 годы, то есть обеспечить устойчивое развитие экономики Казахстана в ближайшие годы.

Международная трудовая миграция в РК в начале XXI века

Уже в начале 2000-х гг. международная трудовая миграция стала формироваться как основной миграционный тренд. Хотя трудовая миграция имела место и в 1990-е гг., международные трудовые миграции двух первых десятилетий после приобретения суверенитета в Казахстане принципиально различаются. В 1990-е гг. в трудовые миграции, внутренние и «внешние», были вовлечены граждане республики, а в 2000-е гг. (особенно активно в 2004-2007 гг.) Казахстан стал страной, принимающей иностранных трудовых мигрантов.

Так же как и в прошлом десятилетии, внутри трудовой миграции различаются различные виды: торговая, привлечение иностранной рабочей силы (ИРС), нерегулируемая трудовая иммиграция, миграция для открытия и ведения бизнеса в Казахстане, которые относятся к экономическому типу миграций.

Привлечение иностранной рабочей силы

Казахстан привлекает иностранную рабочую силу для осуществления трудовой деятельности в Казахстане с 1993 г. и регулирует ее с помощью квоты на привлечение рабочей силы из-за рубежа. В 1993 г. было привлечено около 2,1 тысяч ИРС, среди которых преобладали работники из стран вне СНГ – около 72%.

В 1994 – 1995 гг., в связи с подписанием странами-участницами СНГ «Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов стран СНГ», граждане стран СНГ составили преобладающую часть ИРС. После 1996 г. среди квотированных работников вновь стала преобладать рабочая сила из стран вне СНГ: например, в 1997 г. она составила 76,5% от всего числа ИРС (или 5,5 тыс. человек).

В 2007 г., в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2007 года N 1336, квота на ИРС составила 0,8% к экономически активному населению РК. Это был самый большой размер квоты на привлечение иностранной рабочей силы за всю историю квотирования. ИРС привлекается по четырем категориям: руководящий состав организации и главные специалисты; специалисты с высшим и средним профессиональным образованием; квалифицированные рабочие; рабочие, занятые на сезонных сельскохозяйственных работах.

2007 г. был годом максимального привлечения иностранной рабочей силы за всю историю привлечения ИРС. Соотношение стран СНГ и вне СНГ было 7 к 93%. 58 810 иностранных работников прибыло в Казахстан из: Турции – 28 894 человека (48% к общему числу),

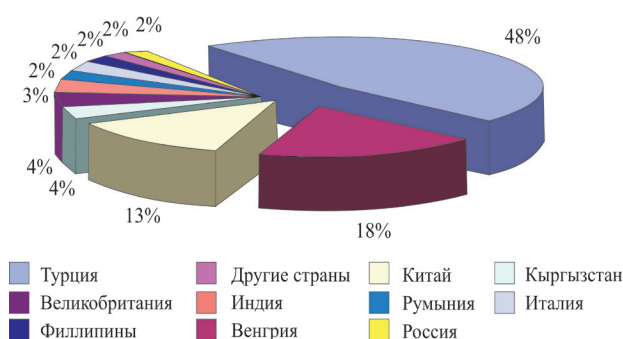
¹ <http://www.stat.kz/news/Pages/press.aspx?sID=243> 15.05.2009

² <http://www.seminar.kz/articles/?id=68&pageNo=3> 10.05.2005

Китай – 8 095 человек (13%), Кыргызстана – 2192 человека (4%), Великобритании – 2151 человек (4%), Индии – 1954 человека (3%), остальные – по 2% (Румыния, Италия, Филиппины, Венгрия, Россия) и других стран – 10 647 (18%).

Диagramма 1. Привлечение иностранной рабочей силы в Республике Казахстан в 2007 г. по странам исхода (процентов)

Численность иностранной рабочей силы в Республике Казахстан по странам исхода в 2007 г. (в процентах)



Наибольшее число рабочей силы пребывает из Турции, Китая, России, США, Великобритании. На протяжении 16 лет лидером по числу привлеченных работников оставалась Турция, ее доля составляла от одной трети до половины всех привлеченных ИРС. В 2010 г. (9 мес.), несмотря на общее сокращение ИРС, на первое место вышел Китай: доля работников из КНР составила 23,2% от всей привлеченной ИРС, что связано со строительством автотранспортной магистрали Западнй Китай – Западная Европа.

Иностранцы работники в основном заняты в строительстве, горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, операциях с недвижимостью, торговле и сфере обслуживания. В региональном распределении наибольшее количество иностранных специалистов было занято в Атырауской и Алма-Атинской областях, городах Алма-Ате и Астане. В разрезе категорий преобладали специалисты и руководители.

Нерегулируемая трудовая иммиграция в РК

Наряду с законно привлекаемой иностранной рабочей силой, в Казахстане распространена нерегулируемая трудовая иммиграция (законный въезд в страну и незаконная занятость мигрантов). Численность незаконных мигрантов точно не установлена и варьируется год от года. В течение последнего десятилетия, по экспертной оценке автора, число нерегулируемых мигрантов составляло от 200-300 тыс. до 700 тыс.-1 млн. чело-

век (кумулятивно, за год) и в несколько раз превышало число легально занятой рабочей силы из-за рубежа.

Трудовые мигранты заняты в основном в строительстве, торговле, сфере обслуживания, сельском хозяйстве, в секторе надомных услуг РК. Низкий размер квоты и проблемы с ее получением вынуждает работодателей нелегально использовать иностранную рабочую силу, при этом нарушая законодательство и права трудящихся-мигрантов. Нарушения прав мигрантов стали массовыми; недостаточная эффективность занятости трудовых мигрантов ставит задачу анализа международной и национальной нормативно-правовой базы регулирования трудовой миграции, а также изучения практики реализации социальных и трудовых прав мигрантов.

На основе анализа будут разработаны рекомендации по совершенствованию миграционной политики Республики Казахстан, государств-участников Таможенного союза/ЕЭП и СНГ по защите социальных и трудовых прав мигрантов с учетом международной правовой практики по защите трудящихся-мигрантов.

ГЛАВА 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Национальная законодательная база регулирувания трудовой миграции

Основой правового регулирования вопросов миграции является Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 г., с изменениями и дополнениями, внесенными в последующие годы. В Конституции закреплены следующие неотъемлемые права и свободы человека: право свободного передвижения по территории Казахстана и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом; право выезда за пределы Республики, а для ее граждан – право беспрепятственного возвращения в Республику Казахстан (разд. 2, ст. 21).

Конституция также закрепляет, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами (разд. 4, ст. 12). Конституция РК гарантирует, что каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения (разд. 2, ст. 24).

За годы суверенитета для регулирования процессов миграции в Казахстане были приняты следующие нор-

мативно-правовые акты: Закон Республики Казахстан «О гражданстве» от 20 декабря 1991 г., Закон «Об иммиграции» (1992 г., утратил силу), Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. (с изменениями, и дополнениями, внесенными в соответствии с законами Республики Казахстан в последующие годы); Указ Президента «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» от 19 июня 1995 г. (с изменениями, внесенными в соответствии с законами РК в последующие годы); Указ Президента Республики Казахстан «О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан» от 15 июля 1996 г. (с изменениями, внесенными Указом Президента от 19 апреля 2000 г. с изменениями, внесенными в последующие годы); Указ Президента Республики Казахстан «О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан» от 27 сентября 1996 г.; Постановление Правительства «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан» от 28 января 2000 г.; Закон Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. и другие³.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в области миграции в Казахстане, является закон «О миграции населения». Закон регламентирует принципы репатриации этнических казахов: их переселение, обустройство, социальную защиту в республике. В соответствии с этим законом указом главы государства ежегодно утверждается квота на иммиграцию этнических казахов. Закон о миграции населения не регулирует эмиграционные процессы, не уделяет должного внимания регулированию отношений в области трудовой и незаконной трудовой миграции, что важно в контексте исследуемой проблемы, в связи с чем, был разработан новый законопроект «О миграции населения».

Подробный анализ, заключение и предложения по совершенствованию законопроекта были предложены разработчикам и парламентариям миссией БДИПЧ ОБСЕ, другими международными организациями, однако, лишь некоторые предложения были приняты во внимание и внесены в проект⁴. Проект по-прежнему нуждается в значительной доработке.

В законопроекте отсутствует четкая формулировка целей миграционной политики. Расплывчатая формулировка целей имеется в Концепции миграционной политики РК 2007-2015 года и звучит следующим образом:

«Цель миграционной политики Республики Казахстан состоит в уменьшении негативных последствий миграционных процессов в рамках сохранения и развития национальной идентичности и безопасности страны путем максимального сокращения незаконной и формирования селективной миграции». Другими словами, Казахстан будет продолжать политику репатриации этнических казахов, и в повышении доли казахов в населении видит гарантию «сохранения ... национальной идентичности и безопасности» РК.

Можно ли в эпоху глобализации экономики и интернационализации миграционных потоков провозглашать этническую миграцию главным направлением миграционной политики? Отвечает это потребностям РК в XXI веке? Исходя из нечеткой формулировки целей, точнее ее отсутствия, несколько рыхлыми представляются задачи миграционной политики, изложенные в проекте; среди задач отсутствует такая важная как развитие и совершенствование законодательства.

Список основных понятий, изложенный в законопроекте – это произвольный набор дефиниций, некоторые из которых не отвечают международным нормам, а некоторые важные понятия вообще отсутствуют, например определение трудящегося-мигранта и его трудовых и социальных прав. Поэтому представляется необходимым упорядочить последовательность перечисления основных понятий по алфавиту и дополнить важными понятиями в области трудовой миграции и защиты прав трудящихся-мигрантов.

Вызывает сомнение адекватность применения термина «иностранец» и «иностранцы» не только в данном законопроекте, но в других нормативно-правовых документах РК. Очевидно, что корректнее использовать в нормативных документах термины «иностранцы граждане и лица без гражданства».

В ст. 3: «Типы миграции»: во-первых, указаны не типы, а виды миграций; а во-вторых, список видов миграций расположен произвольно. Следует расположить их в другой последовательности, исходя из первоочередности целей и задач миграционной и социально-экономической политики, отвечающих формированию желательных для страны миграционных потоков. Из списка выпал такой важный тип миграций как «транзитная»: к мигрантам также следует отнести (добавить) «лиц, использующих территорию Республики Казахстан в качестве транзитной».

Т.е., по многим ключевым вопросам нынешний законопроект о миграции населения вызывает критику, в том числе по поводу размытости некоторых статей и несоответствия статей законопроекта международным стандартам.

Регулирование трудовой миграции

Трудовая иммиграция

Согласно ст. 1 закона «О миграции населения» (с изменениями, внесенными Законами РК N 313 от 27

³ <http://www.zakon.kz>

⁴ Opinion On the Draft Law of the Republic of Kazakhstan on Migration of the Population. OSCE ODIHR. Warsaw, 24 September 2009. Opinion-Nr.: MIG – KAZ/137/2009 [AT] www.legislationline.org/documents/id/15621

марта 2002 г. и N 276 от 6 июля 2007 г.), трудовая миграция – это временное перемещение физических лиц из других государств в Республику Казахстан и из Республики Казахстан, а также внутри государства для осуществления трудовой деятельности.

Развитие правовой базы регулирования трудовой миграции нашло отражение лишь в нескольких статьях закона «О миграции населения». В ст. 5-8 гл. 2 установлено, что порядок осуществления трудовой и профессиональной деятельности иностранцев и лиц без гражданства на территории Республики Казахстан и граждан Казахстана за границей определяется правительством республики и осуществляется по разрешению и под контролем уполномоченного органа и его служб на местах, если иное не предусмотрено законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

В регулировании трудовой миграции приоритетное значение имеет защита внутреннего рынка труда. При этом не допускается выселение трудящихся-мигрантов, законно допущенных на территорию Республики Казахстан в связи с положением на рынке труда. Согласно ст. 6 Закона граждане Казахстана, кроме лиц, находящихся на воинской службе, имеют право на трудовую деятельность за границей.

В ст. 7 определены условия пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Республике Казахстан по трудовой миграции, ст. 8 регламентирует осуществление трудовой деятельности гражданами государств-участников СНГ на территории Республики Казахстан. Трудовая деятельность граждан осуществляется в соответствии с настоящим Законом и договорами, заключенными между этими государствами, как на двусторонней, так и многосторонней основе. Эта статья находит свое подтверждение в Соглашении о сотрудничестве в области трудовой миграции и защите трудящихся-мигрантов, заключенном между странами СНГ в 1994 г.

В Указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона, от 19 июня 1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» (ст. 6-20) регламентируются основные права, свободы и обязанности иностранных граждан. Согласно ст. 6, иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность в Казахстане на основании и в порядке, установленном законодательством и международными договорами РК: «иностранные граждане, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан», за исключением отдельных ограничений, установленных законодательными актами республики. Те же права и обязанности постоянно проживающие иностранные граждане имеют в вопросах социального и пенсионного обеспечения, в сфере охраны здоровья, в жилищных отношениях, в осуществлении политических, культурных и иных прав.

Регулирование вопросов лицензирования на привлечение иностранной рабочей силы получило развитие в таких правовых документах, как: Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона «О лицензировании» от 17 апреля 1995 г. (в дальнейшем эта норма была убрана); Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил по вопросам лицензирования привлечения иностранной рабочей силы и вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу» (25 июня 1999 г.); Постановление Правительства РК «Правила определения квоты, условия и порядок выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан» (от 19 июня 2001 г. с изменениями и дополнениями от 20 января 2003 г.) и др. Имелись регулирующие нормы в законах «О занятости населения» (23 января 2001 г.) и «Об охране труда» (22 января 1993 г.)⁵.

Работодатель обязан иметь разрешение на привлечение иностранной рабочей силы. Для получения разрешения он представляет в уполномоченный орган по месту осуществления трудовой деятельности иностранной рабочей силы перечень документов определенных Правилами.

На основании разрешения, выданного местными исполнительными органами, Министерство иностранных дел РК выдает въездную визу, дающую право на осуществление трудовой деятельности. Если у работника или работодателя отсутствует разрешение на осуществление трудовой деятельности в республике, то иностранный гражданин не имеет права работать в стране, даже если он специалист редкой профессии.

РК закрепила в национальном законодательстве несколько так называемых «особых условий», обязательных для исполнения работодателями, привлекающими иностранную рабочую силу. Работодатели обязаны выполнить все или некоторые из условий по обучению и переобучению местных работников, повышению их квалификации для последующего замещения ими иностранных работников. Таким образом, часть бремени по подготовке кадров государство переложило на плечи иностранных и казахстанских компаний, в то время как это является в первую очередь обязанностью системы образования внутри самой республики.

Как уже отмечалось, в регулировании трудовой миграции в Казахстане приоритетной является защита внутреннего рынка труда. Она осуществляется за счет количественного ограничения привлечения иностранной рабочей силы (ИРС) путем ежегодного определения квоты и разрешительного порядка доступа на внутренний рынок труда иностранных граждан. В законе «О занятости населения» ч. 3, ст. 11 закреплено, что

⁵ Закон утратил силу в связи с принятием нового закона. Закон Республики Казахстан «О безопасности и охране труда» был принят 28 февраля 2004 г.

порядок определения квоты, условия и порядок выдачи разрешений работодателям на привлечение ИРС определяются правительством республики. Для этого ежегодно правительство РК устанавливает квоту на привлечение иностранной рабочей силы.

Размер квоты устанавливается в процентах к экономически активному населению РК. В начале 2000-х гг. постановлением правительства РК устанавливалась квота в пределах 0,15% от экономически активного населения и не превышала 10,0–11,0 тыс. человек. В последующие годы (до кризиса) наблюдался значительный рост квоты привлекаемой иностранной рабочей силы. Квота на привлечение ИРС на 2008 г. составила 1,6% к экономически активному населению (или более 126 тыс. человек), но затем была снижена⁶. Кризисные явления в экономике Казахстана в 2008–2009 гг. привели к необходимости уменьшения размера квоты на привлечение ИРС и в рамках антикризисных мер правительства было принято решение об уменьшении квоты до 0,75% от экономически активного населения на 2009 г. и столько же – на 2010 г. Последнее постановление предполагает привлечение рабочей силы из-за рубежа в размере 0,85% от экономически активного населения РК⁷.

Согласно казахстанскому трудовому законодательству, в республику приглашаются высокопрофессиональные иностранные специалисты, в которых Казахстан испытывает большую потребность. Привлечение иностранной рабочей силы осуществляется по четырем категориям (на их число устанавливается квота):

- 1) первая категория – руководящий состав организаций руководителей, их заместителей, финансовых и технических директоров, а также главных инженеров, конструкторов, энергетиков, металлургов, геологов и других специалистов с высшим образованием и стажем работы на аналогичных должностях не менее пяти лет;
- 2) вторая категория – руководители и специалисты с высшим и средним профессиональным образованием,
- 3) третья категория – квалифицированные рабочие,
- 4) четвертая категория – рабочие, занятые на сезонных сельскохозяйственных работах в соответствии с соглашениями о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.

⁶ Постановление Правительства РК от 28 декабря 2007 г. № 1336 «Об установлении квоты на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан на 2008 год» Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2007 года № 1336.

⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 1479 «Об установлении квоты на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан на 2011 год».

Четвертая категория была введена в 2006 г. в связи с дефицитом рабочей силы в аграрном секторе и для регулирования потока недокументированных мигрантов в республику. В Правилах привлечения иностранной рабочей силы четвертой категории в РК для данных работников предусмотрены значительные упрощения при получении разрешения⁸.

Казахстан не присоединился к Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, но учитывает некоторые ее положения в национальном законодательстве. Например, в соответствии со статьей 3 Конвенции, в законе РК «О миграции населения» (ст. 11) определяются лица, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, которые не являются иммигрантами, если они:

- 1) состоят на воинской службе в частях, расположенных на территории Республики Казахстан;
- 2) входят в состав дипломатических миссий и международных организаций;
- 3) находятся на учебе или на производственной практике в Республике Казахстан;
- 4) осуществляют трудовую деятельность на территории Республики Казахстан;
- 5) осуществляют профессиональную деятельность в религиозных объединениях, официально зарегистрированных в Республике Казахстан;
- 6) являются представителями иностранных средств массовой информации (СМИ), радио и телевидения, аккредитованных в Республике Казахстан;
- 7) прибыли в Республику Казахстан с целью оказания благотворительной и гуманитарной помощи, в качестве туристов и для осуществления деловых встреч;
- 8) являются членами экипажей морских и речных судов, воздушного, железнодорожного и автомобильного транспорта.

В 2000-е гг. продолжалось формирование нормативно – правовой базы регулирования международной трудовой миграции. С 1 марта 2004 г. введены в действие изменения в законодательство Республики Казахстан, в соответствии с которыми вопросы получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы регулировались на местном уровне. Эта мера должна была послужить упрощению процедур регистрации и временного трудоустройства мигрантов. Новые правила привлечения рабочей силы были утверждены Постановлением Правительства РК «Правила определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республике Казахстан» от 17 марта 2004 г.

⁸ Подробнее о законодательном регулировании и механизмах квотирования иностранной рабочей силы в Казахстане см. материал в данном сборнике.

В последние годы правительством РК утверждены следующие важные нормативно – правовые акты: «Правила внесения работодателем в банки страны трудоустройства гарантийного взноса и его размера», утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 апреля 2006 г.; «Правила лицензирования деятельности по вывозу рабочей силы из Республики Казахстан за границу», утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2007 г.; ежегодно в конце года Постановлением Правительства РК устанавливается квота на привлечение иностранной рабочей силы для осуществления трудовой деятельности в Казахстане на соответствующий год; Закон Республики Казахстан «Об амнистии в связи с легализацией незаконных трудовых мигрантов» от 4 июля 2006 г. и другие.

Кроме того, в течение последних пяти лет, в связи с дефицитом квалифицированных кадров, пяти лет согласно Правилам, утвержденным постановлением правительства РК от 19 июня 2001 г., министерство труда и социальной защиты населения Казахстана ежегодно утверждает список востребованных специальностей на внутреннем рынке труда. Последний по времени приказ министра труда и социальной защиты населения РК от 31 декабря 2010 г. № 452- утвердил список из 122 наиболее востребованных на рынке труда РК рабочих и инженерных специальностей (профессий) на 2011 г. Утверждаемый МТСЗН РК список призван помочь рекрутировать за рубежом специалистов тех профессий, в которых уже много лет существует острая потребность.

Особенность законодательства в области трудовой иммиграции в Казахстане в том, что оно регулирует *временную трудовую миграцию*, и граждане, прибывшие для осуществления трудовой деятельности в РК, являются *временно пребывающими*. После окончания срока регистрации или действия визы, они должны продлить свое пребывание или покинуть страну. Поскольку между странами СНГ сохраняется безвизовый режим, то граждане этих стран могут продлить регистрацию еще до 90 суток в отделениях миграционной полиции МВД РК. Даже если иностранный гражданин работает по квоте, по окончании срока контракта он должен покинуть страну. Нормы, регулирующие временный труд не распространяются на постоянно проживающих или имеющих вид на жительство иностранных граждан и лиц без гражданства: они обладают в Казахстане теми же правами, что и граждане республики.

В Постановлении Правительства Республики Казахстан от 19 июня 2001 г. «Правила определения квоты, условия и порядок выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан» 2 февраля 2011 г. были внесены изменения и дополнения для повышения «казахстан-

ского содержания в кадрах» среди занятых на предприятиях и организациях, привлекающих ИРС. Согласно постановлению, с 1 июля 2011 г. общая численность привлеченных и привлекаемых иностранных специалистов различных категорий среди персонала должна быть сокращена до 1 января 2012 г. В зависимости от категорий доля ИРС не должна превышать от 50 до 10% от общего числа работников»⁹.

Для субъектов малого предпринимательства постановление действует не в полном объеме, и имеет силу до момента вступления Республики Казахстан во Всемирную торговую организацию. По мнению экспертов, постановление от 2 февраля 2011 г. противоречит целям инновационного развития РК, создаст дополнительные бюрократические барьеры для работодателей, и не будет способствовать усилению легальности трудовых миграций. Попытки работодателей «обойти» новую норму приведет к усилению коррупции, «многие уйдут в тень»¹⁰.

Трудовая эмиграция

31 мая 1994 г. Кабинет Министров Республики Казахстан принял постановление «Об утверждении правил об условиях труда работников Республики Казахстан за границей». Данные правила фактически являлись первым нормативным правовым актом, регламентирующим труд граждан Республики Казахстан за рубежом, однако распространялись они в основном на государственных служащих и членов их семей, направляемых на работу в дипломатические, торговые и иные представительства и организации республики, а также на работников государственных органов, направляемых в служебные командировки за границу.

В целом правовая база регулирования трудовой эмиграции еще не сформирована, Согласно части 2 статьи 11 Конституции 1995 г., Республика Казахстан гарантирует свою защиту и покровительство за границей, а значит, государство несет ответственность за судьбу своих граждан, работающих за границей.

На граждан Республики Казахстан, выезжающих по трудовому договору за границу, распространяется трудовое законодательство страны, импортирующей рабочую силу, а также международно-правовые нормы, регулирующие трудовую миграцию. Общий порядок

⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 71 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 19 июня 2001 года № 836».

Правила дополнены пунктом 19-1 в соответствии с постановлением Правительства РК от 2 февраля 2011 г. № 71 и вводились в действие по истечении десяти календарных дней со дня первого официального опубликования.

¹⁰ Экспертное интервью с А.М. Курасовой, профессором кафедры менеджмента Каспийского общественного университета, Алма-Ата, 3 июня 2011 г.

осуществления трудовой и профессиональной деятельности граждан Республики Казахстан за границей, вопросы оказания посреднической помощи гражданам по трудоустройству за границей наиболее полно отражен в уже упомянутом Постановлении Правительства Республики Казахстан от 25 июня 1999 г. № 862 «Об утверждении правил по вопросам лицензирования привлечения иностранной рабочей силы и вывоза рабочей силы из Республики Казахстан за границу». Тот факт, что на работающих за границей граждан РК распространяется трудовое законодательство страны приема, объясняет огромный – более чем стократный разрыв в официальной статистике рабочей силы из Казахстана в РФ¹¹. Это связано с тем что казахстанские граждане оформляют трудовые договоры в России в соответствии с российским трудовым законодательством, не регистрируясь в стране исхода. В Казахстане полная официальная статистика по этому вопросу отсутствует.

11 июня 2007 г. было принято Постановление № 480 Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил лицензирования и квалификационных требований, предъявляемых к деятельности по вывозу рабочей силы из Республики Казахстан за границу». Этот документ был разработан в соответствии с законами Республики Казахстан «О занятости населения» от 23 января 2001 г. и «О лицензировании» от 11 января 2007 г. и определяют порядок выдачи лицензии физическим и юридическим лицам на занятие деятельностью по вывозу рабочей силы из Республики Казахстан за границу.

Лицензию на деятельность по вывозу рабочей силы из Казахстана за границу выдает Министерство труда и социальной защиты РК – центральный исполнительный орган, координирующий реализацию государственной политики в сфере занятости населения (лицензиар). Лицензия на деятельность по вывозу рабочей силы из РК за границу является генеральной и выдается без ограничения срока действия.

Лицензиат должен соответствовать квалификационным требованиям, предъявляемым к деятельности по вывозу рабочей силы из Казахстана за границу, и соблюдать действующее законодательство РК. Квалификационные требования предусматривают наличие: 1) работников, имеющих высшее или среднее специальное юридическое образование, 2) собственного или арендованного помещения для офиса, 3) компьютеров и телекоммуникационного оборудования, обеспе-

чивающего взаимодействие с биржами труда, информационно-аналитическим центром по вопросам занятости, 4) не менее одного договора о сотрудничестве с иностранным агентством занятости.

Приостановление действия, лишение лицензии осуществляются в порядке, предусмотренном законодательством РК об административных правонарушениях. Контроль за соблюдением лицензиатами законодательства республики возлагается на лицензиара (Министерства труда РК).

Эта услуга носит заявительный характер и в 2010 г. генеральная, без ограничения срока действия лицензия на вывоз рабочей силы из РК за границу была выдана Министерством труда и социальной защиты населения одному юридическому лицу¹².

С 1 октября 2010 г. в Республике Казахстан проводится административная реформа, в рамках которой многие функции бывшего Комитета по миграции Министерства труда и социальной защиты переданы Министерству внутренних дел РК. В связи с перераспределением функций, Министерство труда разместило на своем вебсайте информацию о государственной услуге «Выдача, приостановка лицензии на деятельность, связанную с вывозом рабочей силы из Республики Казахстан за границу». На сайте сообщалось, что в соответствии с Законом РК от 29 декабря 2010 г. № 372-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности» функции по выдаче, приостановке лицензий на деятельность, связанную с вывозом рабочей силы из Казахстана за границу переданы Министерству внутренних дел РК¹³.

Незаконная трудовая миграция

Согласно закону о миграции населения РК, незаконные иммигранты – иностранцы или лица без гражданства, въехавшие и пребывающие в Республике Казахстан с нарушением законодательства, регулирующего порядок въезда, выезда, пребывания, а также транзитного проезда через территорию республики.

Предупреждение незаконной миграции, в том числе трудовой незаконной миграции, начинается на границе Казахстана. Иностранец, желающий работать, должен прежде всего, законно пересечь границу в установленном контрольно-пропускном пункте, иначе

¹¹ По данным Министерства труда РК – 66 граждан республики работали в России (всего вывоз рабочей силы из РК составил в 2007 г. 237 человек). По данным ФМС МВД РФ в 2007 г. в России работали 7 561 граждан Казахстана. Ист.: Мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции / Под общей ред. К.О.Ромодановского. Сборник Управления внешней трудовой миграции. Федеральная миграционная служба России. М.: 2008. – С. 22.

¹² <http://www.enbek.gov.kz/taxonomy/term/272>
Сохранено 19 апреля 2011 г.

¹³ Информация о реализации государственной услуги «Выдача, приостановка лицензии на деятельность, связанную с вывозом рабочей силы из Республики Казахстан за границу» за 2010 год. Сообщение от 11 апреля 2011г. <http://www.enbek.gov.kz/node/241324> Сохранено 19 апреля 2011 г.

его ждет уголовная ответственность за нарушение режима перехода государственной границы Республики Казахстан, предусмотренная статьей 330 Уголовного Кодекса РК («Умышленное незаконное пересечение Государственной границы РК»)¹⁴. Кроме того, он обязан предъявить документы, удостоверяющие его личность и разрешающие ему легальный въезд в республику и указать действительные цели въезда и пребывания. В пункте 9 Правил въезда и пребывания иностранных граждан в РК, а также их выезда из РК, утвержденных Постановлением Правительства РК от 28 января 2000 г., говорится, что основания выдачи въездных виз должны соответствовать целям пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан.

В течение пяти дней после пересечения государственной границы РК, иностранный гражданин или лицо без гражданства должно зарегистрироваться в подразделении миграционной полиции МВД по месту проживания в Казахстане. Однако, большинство нарушений закона со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства связано не с нелегальным пересечением границы или отсутствием регистрации, а с их незаконным трудоустройством. Как правило, в нарушение трудового законодательства Казахстана о привлечении иностранной рабочей силы иммигранты начинают трудиться на предприятиях и у частных лиц, не имеющих разрешения на привлечение ИРС.

Статья 7 Закона о миграции населения, устанавливает, что иностранцы и лица без гражданства, въехавшие в Республику Казахстан и осуществляющие трудовую деятельность без соответствующего разрешения уполномоченного органа, если межгосударственными соглашениями не установлен иной порядок, подлежат выдворению из Казахстана органами внутренних дел в соответствии с законодательством РК. Согласно ч. 1 статьи 396 Кодекса об административных правонарушениях РК, работодатели, принявшие на работу иностранцев и лиц без гражданства, не имея соответствующего разрешения, могут быть привлечены к административной ответственности. Согласно ч. 2 статьи 396 КоАП РК, нарушение правил привлечения и использования в Республике Казахстан иностранной рабочей силы влечет административную ответственность иностранцев и лиц без гражданства с административным выдворением за пределы республики.

Положительным моментом в борьбе с незаконной трудовой иммиграцией можно считать поправки к закону об ужесточении уголовной ответственности работо-

дателей за незаконный найм на работу. О том, что это явление приняло огромный размах, свидетельствует статистика Министерства внутренних дел РК. В 2008 г. за нарушение миграционного законодательства к административной ответственности было привлечено почти 136 тыс. иностранных граждан, выдворены из Казахстана свыше 17 тыс. человек. За незаконное привлечение и использование иностранных рабочих к ответственности привлечено почти 1800 работодателей¹⁵. Это лишь часть нарушителей, обнаруженных органами внутренних дел РК, их реальное число во много раз больше. В течение последнего десятилетия, по экспертной оценке автора, число нерегулируемых мигрантов составляло ежегодно от 200-300 тыс. до 700 тыс.-1 млн. человек (кумулятивно, за год) и в несколько раз превышало число легально занятой рабочей силы из-за рубежа.

22 февраля 2002 г. принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам незаконной миграции». Согласно закону внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс (УК) Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. (Статья 330-3 об организации незаконной миграции и неоднократных нарушениях правил привлечения и использования в РК иностранной рабочей силы); в Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г.; в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП) от 30 января 2001 г. (Статья 396 о нарушении правил привлечения и использования в РК иностранной рабочей силы); в Закон Республики Казахстан «О туристической деятельности в Республике Казахстан» от 13 июня 2001 г. В феврале 2003 г. Постановлением Правительства РК были внесены дополнения в ст. 128 Уголовного кодекса по вопросам борьбы с незаконным выездом и нелегальной миграцией с целью последующей сексуальной или иной эксплуатации.

Запрещено также безлицензионное привлечение иностранной рабочей силы и осуществление трудовой деятельности иностранцами, временно пребывающими в Республике Казахстан, без соответствующих разрешений. За нарушение этого требования установлена административная ответственность по статье 394 КоАП РК.

Иностранцы граждане, прибывшие в Казахстан по приглашению родственников и знакомых, то есть с частными целями, а также прибывшие на учебу, в качестве туристов или с деловыми целями, не могут трудоустроиваться на территории республики, заниматься

¹⁴ Анализ законодательства Республики Казахстан в области трудовой миграции. Исп.: А. Шорманбаева, Миссия Международной организации по миграции в Казахстане, Алма-Ата, 2006.

¹⁵ Пресс-релиз о заседании Коллегии МВД РК по итогам работы оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел за 2008 год (г. Астана, 29 января 2009 г.) http://www.mvd.kz/index.php?p=razdel_more&id5=2869&id1=5

деятельностью, не связанной с целью въезда, указанной в визе, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан¹⁶.

Еще одной серьезной проблемой незаконной трудовой миграции является торговля людьми¹⁷. Многие трудовые мигранты, прибыв в Казахстан, попадают в руки торговцев людьми, использующими их труд бесплатно, при этом у них отбирают паспорта, ставя в зависимое положение и подвергают унижениям и эксплуатации. Реальное число жертв гораздо выше, чем выявлено МВД.

Как отмечается в аналитическом документе, подготовленном миссией Международной организации по миграции в Казахстане, республика признала наличие этой проблемы в стране и предприняла законодательные меры для борьбы с торговлей людьми¹⁸. 2 марта 2006 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия торговле людьми». В соответствии с этим законом, в ряд статей Уголовного Кодекса были внесены изменения, так например, статья 128 УК РК стала базовой в наказании за торговлю людьми.

Теперь эта статья называется «Торговля людьми» и состоит из четырех частей. Часть 1 статьи относится к категории преступлений средней тяжести и предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до 5 лет. Максимальная мера наказания, предусмотренная частью 4 статьи 128, увеличена до 15 лет лишения свободы с конфискацией имущества. Все статьи Уголовного Кодекса, связанные с торговлей людьми предусматривают ужесточение наказания по этим видам преступлений¹⁹. Теперь они отнесены к категории преступлений средней тяжести, тяжких и особо тяжких.

¹⁶ <http://www.enbek.kz>

¹⁷ МВД РК в 2009 г. открыло горячую линию для оказания помощи жертвам торговли людьми в Казахстане. МОМ выявила 98 жертв в 2009 г. и 64 жертвы в 2008 г. Государственными органами официально было выявлено 59 жертв - 12 казахстанских жертв трудовой эксплуатации, а также 44 казахстанских и 3 иностранных жертв сексуальной эксплуатации. Ист.: Отчёт по борьбе с торговлей людьми за 2010 год. Доклады Правительства США. <http://russian.kazakhstan.usembassy.gov/tip2010.html> сохранено 16 июля 2011 г.

¹⁸ Анализ законодательства Республики Казахстан в области трудовой миграции. Выполнено А. Шорманбаевой, Миссия Международной организации по миграции в Казахстане, Алма-Ата, 2006.

¹⁹ Это статьи УК 113 («Принуждение к изъятию или незаконное изъятие органов и тканей человека»), 125 («Похищение человека»), 126 («Незаконное лишение свободы»), 128 («Торговля людьми»), 133 («Торговля несовершеннолетними»), 275-1 («Незаконное изъятие органов и тканей труп человека» – данная статья введена в Уголовный Кодекс РК в соответствие с Законом от 2 марта 2006 г.).

Несмотря на ужесточение наказания за нарушение миграционного законодательства, на протяжении почти всего первого десятилетия число трудовых иммигрантов в Казахстане возрастало. В связи с большим ежегодным наплывом мигрантов 4 июля 2006 г. был принят Закон РК «Об амнистии в связи с легализацией незаконных трудовых мигрантов». Он вводился в действие 1 августа 2006 г. и действовал по 31 декабря 2006 г. Согласно закону легализации подлежали граждане СНГ, которые прибыли в Казахстан до 31 мая 2006 г. и не имели оформленных в соответствии с законом документов на трудовую деятельность. В органах внутренних дел Республики Казахстан трудовые мигранты получали миграционные карточки особого образца, которые давали право на труд в республике в течение 3 лет²⁰. Легализованные в соответствии с этим законом трудовые мигранты и их работодатели освобождались от административной ответственности.

В ходе выполнения закона о легализации незаконных трудовых мигрантов выявились некоторые его недостатки. Например, получить миграционные карточки и узаконить свою деятельность могли лишь те иностранные граждане, которые приехали в республику за 60 дней до вступления закона в силу, т.е. до 30 мая 2006 г. Кроме того, закон не распространялся на тех, кто приезжает в Казахстан на так называемые сезонные работы, а ведь именно временные трудовые мигранты, прибывающие в летний период для работы в сельском хозяйстве, строительстве, сфере обслуживания, и составляют основную часть работников-иммигрантов. Не подлежали легализации и мелкие предприниматели, торговцы, которые торгуют на рынках и уже десятилетиями круглый год снабжают казахстанцев фруктами и овощами, сухофруктами, пряностями, орехами. Как показали результаты акции, наибольшее число трудовых иммигрантов из стран СНГ зарегистрировано в г. Алма-Ате – 25 199 человек (15,3%), Южно-Казахстанской – 22 051 (13,3%), Алма-Атинской – 19 512 (11,8%) и свыше 10 тыс. человек в г. Астане, Атырауской, Карагандинской, Мангистауской областях²¹.

Несмотря на эти недостатки, результаты акции можно признать успешными. Она значительно сократила число незаконно работающих в Казахстане. Как отметил вице-министр внутренних дел РК А. Шпекбаев

²⁰ С 1 августа по 31 декабря 2006 г. было легализовано 164 586 трудовых мигрантов, больше всего – в Алма-Ате, Алма-Атинской и Южно-Казахстанской областях. Из общего числа легализованных гражданами Республики Узбекистан являются 117 133 человека (71,1%), Киргизстана – 23 856 (14,5%), России – 10 760 (6,5%), Таджикистана – 4 673 человека (2,8%). Еще 8 164 трудовых мигранта являются гражданами других стран СНГ (5,1%). Ист.: <http://www.kz-today.kz> 10.01.2007.

²¹ http://www.mvd.kz/index.php?p=razdel_more&id5=421&id1=5

при подведении промежуточных итогов легализации в октябре 2006 г., «... главное, что мы урегулировали правоотношения иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность у нас в стране. Кроме этого, мы снизили уровень незаконных трудовых мигрантов, тем самым, минимизировали «теневой» сектор рынка труда. Кроме того, мы... пополняем бюджет путем налогообложения в связи с легализацией трудовых отношений и заработной платы, той, которая ранее была «в тени»²².

Экономический кризис 2008-2009 гг. в определенном смысле «обесценил» результаты акции легализации трудовых иммигрантов 2006 г. «Карточка мигранта» давала право работать в течение трех лет у определенного работодателя и иммигранты уже не могли ею воспользоваться на следующий год, поскольку в 2008 г. многие стройки были заморожены, а предприятия закрыты. Тем не менее, казахстанские госорганы намерены в будущем на регулярной основе проводить акции по легализации трудовых мигрантов. Как сообщил Б. Нурымбетов, вице-министр труда и социальной защиты населения РК, «мы предусматриваем что не реже одного раза в пять лет в стране будет проводиться акция по легализации трудовых мигрантов с неурегулированным статусом»²³. Это свидетельствует о либерализации миграционной политики в области регулирования трудовой миграции и смягчении условий пребывания и труда для малоквалифицированных рабочих из стран Центральной Азии.

Опыт, накопленный во время легализации незаконных трудовых мигрантов в РК 2006 г., может быть использован при проведении подобных миграционных амнистий в Казахстане и других странах СНГ в будущем, а практические уроки, извлеченные в период реализации закона, могут использоваться при разработке законодательства.

Однако правовая база регулирования миграционных процессов, за исключением изменений в уголовном законодательстве по поводу наказания за незаконную миграцию (трафик мигрантов, незаконное привлечение иностранной рабочей силы) остается недостаточно развитой. Кроме того, некоторые законы содержат коррупционную составляющую²⁴.

²² <http://www.regnum.ru/news/715443.html> 03.10.2006. По словам А.Шпекбаева, Министерство экономики и бюджетного планирования в начале января 2007 г. уже представило предварительные данные, согласно которым поступления в бюджет от налогов по итогам акции легализации незаконных трудовых мигрантов предположительно превысят 1 млрд тенге. Ист.: <http://www.kz-today.kz> 10.01.2007

²³ Казахстан смягчит законодательство в отношении гастарбайтеров Астана. 31 марта 2011 г. ИНТЕРФАКС-КАЗАХСТАН - <http://www.enbek.gov.kz/node/241145>

²⁴ См. об этом: Тюленева В. Анализ казахстанского законодательства по вопросам миграционной политики на предмет его коррупционности. Повышение эффективности государ-

Международно-правовая база регулирования трудовой миграции

Международно-правовую базу регулирования миграционных процессов Республики Казахстан составляют основные международные конвенции и договоры в данной и смежных областях. Казахстан ратифицировал пять основных международных документов в области прав человека. 17 ноября 2003 г. был подписан Указ Президента Республики Казахстан «О подписании Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах». Оба пакта ратифицированы, соответственно, 21 и 28 ноября 2005 г. (См. приложение, таблица 3)

Факультативный протокол I к Международному пакту о гражданских и политических правах был подписан 10 февраля 2009 г. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издать закон (п.3 ст.5 Конституции РК). Правительство периодически представляет отчеты о выполнении обязательств по международным документам, к которым присоединился Казахстан и отвечает на рекомендации комитетов ООН в отношении их выполнения.

РК присоединился ко всем основным конвенциям Международной организации труда (МОТ). Среди них: Конвенция МОТ № 122 о политике в области занятости была ратифицирована в 1998 г., Конвенция МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятий (1999 г.), Конвенция МОТ № 144 о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм (1999 г.), Конвенция МОТ № 105 об упразднении принудительного труда (2000 г.), Конвенция МОТ № 100 о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности (2000 г.), Конвенция МОТ № 167 о безопасности и гигиене труда в строительстве ратифицирована в 2007 г. и другие.

Республика ратифицировала Конвенцию МОТ № 87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы в 1999 г. и Конвенцию МОТ № 98 о применении принципов права на организацию и на веде-

ственного управления через преодоление элементов коррупции в законодательстве Республики Казахстан / Под редакцией Н.Э. Масанова и Е.А. Жовтиса – Алматы: ЧП Алексеев, 2008. С. 243 –263; Тюленева В. Анализ норм «Инструкции по применению «Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранных граждан на территории Республики Казахстан», создающих условия для коррупции в сфере миграции. Там же, С. 264 – 275.

ние коллективных переговоров в 2000 г., согласно которой работники пользуются этими правами независимо от гражданства.

Присоединение к основным международным и отраслевым конвенциям позволяет Республике Казахстан привести национальное законодательство в соответствие с международными стандартами. Так, после присоединения к Конвенции о правах ребенка в целях реализации статьи 32 Конвенции о предотвращении экономической эксплуатации детей, Казахстан присоединился к Конвенции МОТ от 1973 года № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (ратифицирована в 2000 г.) и Конвенции МОТ от 1999 года № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» (ратифицирована в 2002 г.). Казахстан также проделал большую работу по усовершенствованию внутреннего законодательства в соответствии с указанными международными конвенциями. Кроме того, после ратификации Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, Казахстан принял дополнения в Уголовный кодекс РК, ужесточающий наказание за эксплуатацию малолетних детей.

Для укрепления правовых основ в борьбе с незаконной миграцией Казахстан в декабре 2000 г. подписал Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий данную Конвенцию. Казахстан предпринял законодательные меры для борьбы с торговлей людьми. На правительственном уровне 26 сентября 2003 г. в Казахстане создана Межведомственная комиссия по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми Рабочим органом комиссии является Министерство юстиции Республики Казахстан. 2 марта 2006 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия торговле людьми», в соответствии с которым в ряд статей Уголовного Кодекса были внесены соответствующие изменения.

5 февраля 2008 г. РК была ратифицирована Конвенция о рабстве от 25 сентября 1926 года, Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве от 7 декабря 1953 года и Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, от 7 сентября 1956 года.

Основополагающим международным правовым документом в области защиты прав трудящихся-мигрантов является Международная Конвенция «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» принятая в 1990 г. и вступившая в силу 1 июля 2003 г. Кроме того, существует несколько самых важных конвенций МОТ, касающихся различных аспектов защиты прав трудящихся-мигрантов. Это:

– Конвенция МОТ N 97 «О работниках-мигрантах», первая конвенция, специально посвященная правам трудящихся-мигрантов, в которой в первую очередь регулируются вопросы группового найма (вербовки), принятая в 1949 г.

– Конвенция МОТ N 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения», которая направлена на противодействие и ограничение незаконной трудовой миграции, и была принята в 1975 г.

Есть другие очень важные конвенции МОТ, положения которых должны быть учтены при разработке международно-правовой и национальной базы регулирования процессов трудовой миграции²⁵. Важна также Рекомендация МОТ N 151, принятая в 1975 г. о работниках-мигрантах. Она охватывает всю правовую сферу регулирования отношений в области трудовой миграции. В 2008 г. была принята Рекомендация МОТ о правах трудящихся-мигрантов женщин, которая отражает процесс феминизации глобальных миграций и вносит элементы гендерно чувствительной политики в международные инструменты по правам человека²⁶.

Казахстан пока не присоединился к Международной Конвенции «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» и к Конвенциям МОТ о защите прав трудовых мигрантов. На протяжении 2000-х гг. Казахстан несколько раз обсуждал возможность присоединения к перечисленным Конвенциям. Неприсоединение к Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» является официальной позицией казахстанского правительства, которое в своих национальных и международных документах отметило преждевременность такого акта в данный период. Так, в своем Четвертом и пятом свод-

²⁵ Это: Конвенция МОТ N 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957 г.); Конвенция МОТ N 111 «О дискриминации в области труда и занятий», содержащая определение термина «дискриминация» (1958 г.); Конвенция МОТ N 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962 г.); Конвенция МОТ N 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», которая расширяет права мигрантов в данной сфере по сравнению с Конвенцией МОТ N 118 (1982 г.).

²⁶ В Казахстане с 2006 г. действует утвержденная Указом Президента РК от 29 ноября 2005 года № 1677 «Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы». В 2009 г. были приняты законы РК «О профилактике бытового насилия», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». Стратегия Республики Казахстан гендерного равенства направлена на обеспечение равных прав и возможностей всех членов общества вне зависимости от половой принадлежности. Рекомендация МОТ к Конвенции о правах трудящихся-мигрантов женщин могут быть учтены в процессе имплементации Стратегии гендерного равенства РК.

ном периодическом докладе о выполнении Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации Республикой Казахстан в 2008 г. отмечено, что:

«Присоединение Казахстана к Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» (далее - Конвенция) является в данное время преждевременным по следующим основаниям.

В случае присоединения Казахстана к Конвенции выполнение ее отдельных условий потребует выделения дополнительных средств из государственного бюджета.

В частности, пункт 1 статьи 43 Конвенции предусматривает, что трудящиеся-мигранты пользуются равным режимом с гражданами государства в отношении:

доступа к учебным заведениям и услугам в соответствии с условиями приема и другими правилами, действующими в отношении соответствующих заведений и услуг;

доступа в заведения и учреждения профессиональной подготовки и переподготовки;

обеспечения жильем, в том числе жильем, предоставляемым по программам социального обеспечения, и защиты от эксплуатации через арендную плату за жилье;

доступа к социальному и медицинскому обслуживанию при условии соблюдения требований, предъявляемых в отношении участия в соответствующих программах.

Кроме того, отдельные нормы Конвенции не соответствуют действующему законодательству Республики Казахстан.

Так, статьей 51 Конвенции установлено, что:

«Трудящиеся-мигранты, которым в государстве работы по найму не разрешено свободно выбирать для себя оплачиваемую деятельность, не считаются не имеющими законного статуса и не теряют разрешения на жительство лишь вследствие прекращения их вознаграждаемой деятельности до истечения срока действия разрешения на работу...»;

«Трудящиеся-мигранты имеют право на поиски другой работы по найму, участие в программах общественных работ и переподготовку в течение оставшегося периода действия их разрешения на работу...»²⁷.

В 2010 г. в целях реализации «Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы» в РК был вновь проведен анализ ситуации с присоединением к Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. По мнению представителей государственных

органов Казахстана, это преждевременно, поскольку выполнение отдельных условий Конвенции, «потребует выделения дополнительных средств из государственного бюджета»²⁸. Очевидно, что для экспертного сообщества сохраняется большое поле деятельности в этом направлении.

Вторым компонентом (уровнем) международно-правовой базы регулирования трудовой миграции в РК являются межгосударственные договоры в рамках СНГ, Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС), Таможенного союза (ТС) и других межгосударственных объединений.

В СНГ на протяжении 20 лет создается международно-правовая база сотрудничества в сфере миграции. Основным регулирующим документом в сфере трудовой миграции в Республике Казахстан является Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов стран СНГ, подписанное странами-участницами в Москве 15 апреля 1994 г.

Предотвращению незаконной миграции посвящено Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией, подписанное в Москве 6 марта 1998 г. 16 сентября 2004 г. была одобрена Концепция сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции. Концепция содержит принципы и направления взаимодействия государств в борьбе против незаконной миграции.

В октябре 2007 г. главы государств СНГ приняли Декларацию о согласованной миграционной политике государств – участников СНГ. В документе содержатся направления сотрудничества правоохранительных органов и миграционных служб государств – участников СНГ в сфере миграции – проведение согласованной миграционной политики, упорядочение трудовой миграции, законодательное регулирование миграционных процессов, противодействие незаконной миграции заключение соглашений о реадмиссии (прием и возвращение нелегальных мигрантов). В октябре 2007 г. образован Совет руководителей миграционных органов государств – участников СНГ для координации и взаимодействия по вопросам миграционной политики, которому отводится основная роль в координации сотрудничества в решении миграционных проблем.

Много лет шла работа над проектом соглашения (Конвенции) о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ, кото-

²⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 июля 2008 года № 701 «Об утверждении четвертого и пятого сводного периодического доклада о выполнении Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» См.: http://www.zakon.kz/site_main_news/193706-postanovlenie-pravitelstva-respubliki.html Сохранено 30 апреля 2011 г.

²⁸ В 2009 г. в рамках государственных закупок по заказу Министерства труда и социальной защиты РК проведено исследование на тему «Оценка присоединения Казахстана к Конвенции о защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей». По результатам работы исполнителем заказа представлен вывод о нецелесообразности присоединения к Конвенции по ряду объективных факторов.

рое было подписано в 14 ноября 2008 г. в Кишиневе. Положения Конвенции регулируют сроки пребывания трудовых мигрантов в принимающей стране, определяют основные права членов их семей. Конвенция предусматривает положения, согласно которым стороны обязуются не допускать случаев рабства, любого другого подневольного состояния, принудительного труда, пыток, жестокого и унижающего честь и достоинства человека обращения или наказания в отношении трудящихся – мигрантов и членов их семей. Республика Казахстан – единственное государство, которое сделало оговорки при подписании Конвенции о правовом статусе трудящихся – мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ в Кишиневе. Исключения (изъятия) относились к пунктам Конвенции, касающимся права на образование и других социальных прав для трудящихся-мигрантов и их детей. В декабре 2009 г. Казахстан ратифицировал Конвенцию.

Евразийское экономическое сообщество – было образовано в 1998 г. ЕврАзЭС уделяет значительное внимание трудовым и социальным отношениям граждан государств-членов. Проект соглашения о временной трудовой деятельности граждан стран ЕврАзЭС обсуждался, а затем находился на стадии межгосударственных согласований около 10 лет. На заседании Совета по миграционной политике при Интеграционном Комитете ЕврАзЭС 27 мая 2011 г. в г. Троицке (Моск. области РФ) обсуждался вопрос о целесообразности подписания данного соглашения. Вероятно, стоны примут решение и нецелесообразности, поскольку уже приняты соглашения, регулирующие трудовую миграцию в рамках формирования правовой базы Единого экономического пространства.

9 декабря 2010 г. Межгосударственный совет ЕврАзЭС (на уровне глав государств) принял решение «О мероприятиях на 2011-2013 и последующие годы по реализации Приоритетных направлений развития ЕврАзЭС» в части сотрудничества в области миграции. На последнем заседании Совета по миграционной политике ЕврАзЭС 27 мая 2011 г. стороны рассмотрели вопрос подготовки проекта межгосударственной целевой программы ЕврАзЭС «Межгосударственный банк данных о трудящихся-мигрантах – гражданах государств-членов ЕврАзЭС». Этот банк данных может также использоваться государствами-членами ТС, поскольку они также являются членами Сообщества.

19 декабря 2009 г. руководителями трех государств – Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации было принято решение сформировать Таможенный союз (ТС) трех стран. Был утвержден также План действий по формированию единого экономического пространства (ЕЭП) Беларуси, Казахстана и России. План действий предусматривал разработку и принятие 20 проектов документов. 1 января 2010 г. был образован Таможенный союз РБ, РК и РФ. В

течение 2010 г. активно формировалась международно-правовая база интеграции Беларуси, Казахстана и России; стороны подписали соглашения в четырех основных направлениях: соглашения, обеспечивающие проведение согласованной экономической политики; доступ к услугам естественных монополий; свободу движения капитала и услуг и последнее – соглашения, обеспечивающие свободное перемещение рабочей силы.

19 ноября 2010 г. в Санкт-Петербурге главами правительств государств – членов Таможенного союза были подписаны соглашения в области трудовой миграции: «Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» и «Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств» о сотрудничестве государств-участников ТС об обеспечении прав трудящихся-мигрантов в странах приема и по защите национальных рынков труда от нелегальной трудовой миграции.

Соглашения предусматривают гармонизацию национального законодательства путем обмена нормативными правовыми актами государств-участников ТС по вопросам миграции и трудовой деятельности иностранных граждан; обмен информацией и опытом регулирования незаконной трудовой миграции, подготовку кадров; противодействие нелегальной трудовой миграции; заключение соглашений о реадмиссии. Для Казахстана заключение соглашений имеет особое значение, поскольку РК – основной транзитный коридор для трудовых мигрантов из Таджикистана, Киргизстана и Узбекистана в Россию. Для трудящихся-мигрантов граждан России и Беларуси создаются благоприятные условия для пребывания в РК. Они будут освобождены от необходимости регистрации в подразделениях миграционной полиции в течение 30 суток с момента пересечения границы и получения специальных разрешений для осуществления трудовой деятельности²⁹.

Эти соглашения можно, несомненно, назвать «прорывом» в области международно-правового регулирования трудовой миграции между Беларусью, Казахстаном и Россией, хотя предстоит большая работа по разработке правовой базы трудовой миграции между странами, согласованной социальной политике, по разработке соглашений об упрощенном принятии гражданства и др.

В подписанном между странами ЕЭП соглашении о защите прав трудящихся-мигрантов предусматривается, что трудящийся-мигрант подлежит всем видам обязательного социального страхования в соответствии с

²⁹ Кулинич А. Миграция под контролем. Соглашение, подписанное главами правительств в рамках ЕЭП, создает благоприятные условия для пребывания граждан в странах ТС. Казахстанская правда, № 144-145 <http://www.kazpravda.kz/c/1291842229>. Сохранено 30 апреля 2011 г.

законодательством государства трудоустройства. Трудящийся-мигрант и члены его семьи имеют право на все виды добровольного социального страхования за счет собственных средств и/или за счет средств работодателя. Вопросы пенсионного обеспечения трудящегося-мигранта и членов его семьи являются сложной проблемой из-за больших различий в пенсионном обеспечении Беларуси, Казахстана и России. Согласование этих различий между странами ЕЭП будет трудным и длительным процессом.

Белорусский парламент ратифицировал весь пакет соглашений в конце декабря 2010 г. Казахстанский парламент 2 июня 2011 г. принял Закон РК «О ратификации Соглашения о правовом статусе трудящихся мигрантов и членов их семей» и закон РК «О ратификации соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств»³⁰. Россия ратифицировала соглашения 6 июля 2011 г. Ратификация позволит сформировать международно-правовую базу Единого экономического пространства и приблизить следующий этап интеграции РБ, РК и РФ (с 1 января 2012 г.), на котором будет обеспечен более высокий уровень интеграции и свободное передвижение капитала, товаров, услуг и рабочей силы между тремя странами.

Еще одним важным направлением в регулировании миграции рабочей силы и формировании единого рынка труда являются **двусторонние межгосударственные соглашения**. В 1990-е и 2000-е гг. были также заключены межправительственные соглашения между Республикой Казахстан и правительствами Азербайджанской Республики (1999 г.), Республики Беларусь (1997 г.) о трудовой деятельности и социальной защите граждан Республики Казахстан в перечисленных государствах и граждан данных государств работающих на территории Казахстана. Правительство Республики Казахстан заключило также соглашения с правительством Киргизской Республики (2002 и 2006 гг.), Республики Таджикистан (2006 г.) и другими государствами о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов временно работающих на территории республики и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан РК, работающих на территории государств-партнеров. Все соглашения играют важную роль в регулировании отношений между посылающими и принимающими государствами в области трудовой деятельности и обеспечения прав трудящихся-мигрантов (см. приложение, таблица 5)

30 ноября 2000 г. было подписано Соглашение между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской Республики, Российской

Федерации и Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан.

В целях урегулирования процесса возвращения и приема мигрантов, незаконно пребывающих на территории договаривающихся сторон, МВД совместно с МИД прорабатывают вопросы подписания Соглашений о реадмиссии с 15 государствами. Такие соглашения уже подписаны с ФРГ и Швейцарской Конфедерацией.

Несмотря на довольно значительное количество заключенных дву- и многосторонних соглашений, уровень межгосударственного сотрудничества в области трудовой миграции не отвечает потребностям времени. В первую очередь необходимо придать новый импульс двустороннему сотрудничеству, которое представляется наиболее реалистичным и достижимым во времени. Казахстан в настоящее время – региональный центр приема трудовых мигрантов, необходимо уделить приоритетное внимание правовому регулированию отношений с соседними «посылающими» странами, в первую очередь Узбекистаном. Необходимо заключить двустороннее соглашение между правительствами Казахстана и Узбекистана (аналогичное киргизстанскому) о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях обеих стран (это в первую очередь касается хлопководческих хозяйств ЮКО), которое содержало бы упрощенные процедуры регистрации и получения разрешения на временную трудовую деятельность.

Для борьбы с незаконной миграцией Республике Казахстан необходимо подписать и ратифицировать договор с Российской Федерацией о реадмиссии. Начиная с июля 2011 г., после вступления в действие Таможенного союза трех стран и последующие годы эти вопросы будут решаться в рамках единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России. Сотрудничество в рамках ЕЭП не исключает развития дальнейшего двустороннего сотрудничества между правительствами РФ и РК в области трудовой миграции. Двустороннее сотрудничество уже в краткосрочной перспективе может способствовать решению наиболее насущных задач и в средне- и долгосрочной перспективе – разработке национального законодательства в области трудовой миграции, соответствующего международным нормам.

Зарубежный опыт регулирования миграций и защиты прав трудящихся-мигрантов: уроки для Казахстана

В последние годы, когда миграция приобрела глобальный характер, многие проблемы стали общими, например, предотвращение незаконной миграции,

³⁰ <http://www.enbek.gov.kz/node/243252>; <http://www.kt.kz/?lang=rus&uin=1133168193&chapter=1153539265>.

Сохранено 2 июня 2011 г.

миграция и развитие, стимулирование циркулярной миграции и устойчивого возвращения мигрантов.

Укрепление законного характера трудовых миграций автоматически сокращает незаконный компонент в миграциях. Для организации законной трудовой миграции и повышения эффективности трудовой миграции, в развитых странах создана успешно функционирующая система международного и национального регулирования миграции. Эта система включает международно-правовой уровень (международные конвенции и много- и двусторонние межгосударственные соглашения); национальное законодательство в области труда, миграции и смежных областях; институциональную базу (государственные службы, международные организации, институты гражданского общества). Приоритеты национальной миграционной политики зависят от стратегии развития государства и общества, от уровня его социально-экономического развития, от того, принимает или посылает мигрантов эта страна.

В развитии законной, или легальной трудовой миграции большую роль играет межгосударственное и межведомственное сотрудничество «принимающей» и «посылающей» стран, интенсивность предвыездной подготовки (профессиональная, языковая подготовка, правовая и культурная ориентация); упрощение разрешительных процедур; защита прав трудящихся-мигрантов, адаптация и интеграция мигрантов в стране достижения. В мире накоплен большой опыт наилучших практик в области адаптации и интеграции, обеспечения социальных и трудовых прав мигрантов³¹.

Одной из наиболее успешных практик по оказанию помощи в трудоустройстве в стране происхождения и достижения мигрантов, обеспечению их прав, созданию и укреплению потенциала диаспор и их связей с родиной по праву считаются Филиппины. В Филиппинах, где ежегодно на работу за рубеж выезжает около 8 млн. трудящихся-мигрантов, вся система трудоустройства и обеспечения прав мигрантов и включает в себя десятки государственных и коммерческих организаций, от Министерства труда и частных агентств занятости до атташе по вопросам мигрантов. Развитая институциональная база регулирования трудовой миграции в Филиппинах – положительный пример для институциональных преобразований в Казахстане³².

³¹ Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов. Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов. Пер. с англ. – М.: 2011, 196 с.; Денисенко М., Хараева О., Чудиновских О. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М., 2003. 314 с.; Иммиграционная политика западных стран: Альтернативы для России / Под ред. Г. Витковской. – М.: Гендальф, 2002; Трудовая миграция и защита прав гастарбайтеров: практика посткоммунистических стран / Отв. ред. Ж. Зайончковская. – Кишинев, 2003.

³² См. подробнее выступление г-на Т.Ачакосо (Филиппины) в рамках Программы МИРПАЛ - Сеть практиков в области трудовой миграции и денежных переводов - при поддержке

Для организации законных каналов миграции во многих странах разрешение на въезд трудящемуся-мигранту выдается на основании подписанного контракта с работодателем о его трудоустройстве. При этом необходимо наличие диплома (сертификата) об образовании международного образца или соответствующим образом подтвержденного. Для регулирования числа пребывающих временных и постоянных иммигрантов в Австралии, Канаде и США введены квоты. В 2000-е гг. квоты для временных квалифицированных работников введены в Германии и Норвегии. Законодательства большинства стран устанавливают максимальные сроки пребывания иностранных работников на их территории. По завершению контракта необходимо покинуть страну, или получить разрешение на продление срока своего пребывания. Такая же система квотирования и временные ограничения для трудовой деятельности иностранных работников имеются в законодательстве Казахстана.

Балльная система используется в Австралии и Канаде при отборе иммигрантов для оценки их образовательного и квалификационного уровня. Балльную систему и так называемый «селективный подход» предлагается использовать и в Казахстане, чтобы привлекать квалифицированную рабочую силу. Эти принципы вряд ли стоит вводить в законы РК, потому что они не будут эффективным инструментом отбора из-за того, что Казахстан не является наиболее привлекательной страной для трудовых мигрантов из-за рубежа.

В некоторых странах, например, Канаде, иностранные граждане готовы инвестировать в экономику страны определенную сумму (до \$100 тыс.) и создать определенное количество рабочих мест, имеют преимущественное право иммигрировать. В настоящее время руководители иностранных организаций, работающих с правительством Казахстана по контрактам на сумму инвестиций свыше \$ 50 млн. не являются, согласно законодательству РК, иммигрантами. Казахстан слабо поощряет бизнес-иммиграцию; практика привлечения инвесторов может быть использована в РК.

Для защиты прав трудящихся-мигрантов очень важна информационно-просветительская работа. Большой опыт в распространении информации, привлечении средств массовой информации и Интернет ресурсов для правовой пропаганды и повышения осведомленности, функционировании «горячих линий», оказании консультационных услуг накопили за эти годы Филиппины и Португалия³³. Германия известна не только своими

Всемирного банка в Вашингтоне и Москве и DFID (Великобритания).

³³ См. подробнее выступление г-на Т.Ачакосо (Филиппины) в рамках Программы МИРПАЛ http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/305499-1109933291285/767611-1306404779438/2011_05_18_Protection_of_Migrant_Workers_Through_Standard_Setting_and_Welfare_Services_RUS.pdf Сохранено 6 июня 2011 г.

развитыми программами по адаптации и интеграции мигрантов, но и успешным международным сотрудничеством в области передачи опыта, накопленного страной в реализации программ³⁴.

Международная организация по миграции в Женеве подготовила два важных сборника, обобщающих опыт в области интеграции мигрантов: «Политика в области интеграции мигрантов в государствах-членах Европейского Сообщества», изданного в 2002 г., где обобщается опыт правительств 15 стран Евросоюза стран и «Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов»³⁵.

Для защиты прав мигрантов большое значение имеет развитие центров поддержки мигрантов как в стране исхода, так и в стране достижения, и сеть таких центров развивается в Филиппинах, Португалии. В некоторых странах с трудовыми мигрантами сотрудники таких центров работают не только в крупных городах, но и в отдаленных местностях, например в Филиппинах и Таджикистане. Наряду с реализацией программ по защите прав трудящихся-мигрантов и учреждение общественных и правозащитных организаций не менее важно учреждение организаций и объединений самих мигрантов, практическую возможность для них вступить в профсоюз, чтобы самостоятельно защищать свои трудовые и социальные права.

Институциональная база в области управления процессами трудовой миграции

Анализ структур управления выявляет недостаточность институциональной базы регулирования миграционных процессов. В 1992 г. при Министерстве труда и социальной защиты РК впервые создан Департамент по миграции – орган управления в области миграции. В результате ряда институциональных преобразований в 1997 г. было учреждено Агентство РК по миграции и демографии, а затем в 2004 г. – Комитет по миграции в структуре Министерства труда РК, который в течение 6 лет выполнял функции центрального исполнительного

³⁴ Германия для начинающих. Ein Handbuch für Deutschland. Руководство размещено на сайте www.handbuch-deutschland.de на английском, испанском, итальянском, немецком, польском, русском, турецком и французском языках и издано на компакт диске. По словам Уполномоченной Федерального правительства Германии по вопросам миграции, беженцев и интеграции, это руководство призвано помочь мигранту как можно быстрее освоиться в Германии. Московско-Берлинские семинары, которые ежегодно проходят в Москве и Берлине, способствуют распространению опыта адаптации и интеграции мигрантов в ФРГ.

³⁵ Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов. Пер. с англ. – М.: 2011, 196 с.

органа. В структуре Министерства труда в Департаменте занятости населения имелся отдел мониторинга трудовой мобильности и лицензирования, который занимался выдачей разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, а также отдел международного сотрудничества. Отдел мониторинга Департамента и занимался вопросами лицензирования иностранной рабочей силы и осуществлял контроль за выполнением законодательства.

На протяжении многих лет (до своего расформирования 1 октября 2010 г.) государственные органы управления миграционными процессами были сосредоточены преимущественно на организации репатриации *оралманов*. В Комитете по миграции не проводился анализ последних миграционных тенденций, не был создан банк данных по миграционному законодательству и международному сотрудничеству в области миграции и смежных областях. Информационно-аналитический отдел Министерства труда некоторое время размещал на своих сайтах правовую информацию и информацию о прибывших в Казахстан *оралманах*. Информация о привлечении иностранной рабочей силы – статистическая и аналитическая никогда не размещалась на сайте МТСЗН. Требуется много изменений, чтобы доступ к информации соответствовал международным стандартам и это направление актуализируется в связи с внедрением в Казахстане электронного правительства.

Недостаточная институциональная и правовая база, правоприменительная практика часто приводили к тому, что политика в отношении трудовых мигрантов осуществляется не в направлении легализации труда, а на путях «борьбы с незаконной миграцией» и практикой депортаций после проведения акций «Правопорядок», «Мигрант», «Нелегал», которые осуществляет Миграционная полиция МВД РК³⁶.

В августе и сентябре 2010 г. были приняты указы президента РК, которые кардинально реформировали систему управления миграционными процессами и передавали ее в ведение МВД РК. Создание органа под эгидой МВД РК по типу российской Федеральной миграционной службы, формально самостоятельной, а реально – при МВД РФ, может привести не к успешному регулированию миграции, а, напротив, к росту коррупции. В настоящее время для преодоления неэффективности миграционного контроля происходит отделение ФМС от МВД РФ, процесс преобразования его в гражданское ведомство. Казахстан, напротив, находится в самом начале развития системы миграционного контроля органами МВД, и, к сожалению, обречен повторить ошибки российских коллег.

При лоббировании идеи передачи контроля над трудовой миграцией в ведение МВД, ее сторонники ссыла-

³⁶ См. отчеты о проведении акций Миграционной полиции МВД РК «Правопорядок», «Мигрант», «Нелегал» <http://www.mvd.kz>

лись на опыт западных стран, где контроль за миграционными перемещениями граждан осуществляется органами внутренних дел. Однако, мы неоднократно убеждались, что механическое перенесение чужого опыта приводит не только к ошибкам, но и к провалам. Так, западные страны имеют небольшие по размеру границы, многочисленные технически оснащенные КПП, подготовленных специалистов, обновляемые базы данных и отлаженные процедуры. В Казахстане – все с точностью наоборот – огромные протяженные границы, малое количество КПП, слабая техническая оснащенность, текучесть кадров и коррупция.

Как показывает мониторинг и данные проверок Генпрокуратуры, наиболее коррумпированные регионы – в Южно-Казахстанской области, где распространено взяточничество и даже создаются «отстойники» для незаконно пересекших границу граждан Узбекистана, которых затем «продают» работодателям в Казахстане. И именно ЮКО встречает «миграционную волну» трудовых мигрантов из Узбекистана, а значит, есть опасность увеличения коррупции, если трудоустройством мигрантов займутся органы МВД, а не службы занятости Министерства труда и рекрутинговые агентства. Перед тем как обсуждать идею передачи функции регулирования миграционных процессов под контроль МВД, необходимо было сделать внутреннее служебное исследование по состоянию областных органов внутренних дел в южном регионе и целом в РК и их «борьбе» с незаконной миграцией и занятостью.

Есть еще один аргумент в пользу того, что временная и постоянная трудовая миграция должна находиться в компетенции Министерства труда и социальной защиты РК или нового единого уполномоченного органа управления миграционными процессами. Суть его в том, что трудовая миграция – это социально-экономический процесс, происходящий не только внутри Казахстана, он тесно связан с рынком труда и миграцией в посылающих странах. Поэтому для решения проблем трудовой деятельности граждан необходимо тесное сотрудничество профильных министерств, а именно Министерства труда и социальной защиты стран приема и исхода. Актуальность такого взаимодействия особенно возрастает в связи с формированием Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана, России.

Казахстану нужна рабочая сила, и это, как правило, *временная, циркулярная* миграция. Республике важно организовать упрощенные механизмы регулирования именно временной миграции: въезда, трудоустройства, пребывания и выезда, а также создать инфраструктуру для организации миграции и легального труда мигрантов, усилить контроль за работодателями, использующими труд незаконных мигрантов. Формирование и утверждение квот на привлечение иностранной рабочей силы и контроль за выполнением законов РК, который

ныне осуществляет Департамент занятости населения МТСЗН и Управление занятости и социальных программ на местном уровне (в акиматах), является важным, но недостаточным механизмом регулирования процессов трудовой миграции.

В этой сфере имеется большое поле профессиональной деятельности для органов МВД и КНБ, но при этом надо четко разграничить временную нерегулируемую миграцию (сопровождающуюся незаконной занятостью), которая находится в компетенции Министерства труда РК и нелегальную миграцию, контроль за которой является сферой ответственности силовых органов.

Как отмечают эксперты, «ввести незаконную, нерегулируемую трудовую миграцию в правовое поле – это сейчас основная задача»³⁷. Но механизмы ее необходимо еще разрабатывать. Институциональная реформа и передача функций управления трудовой миграцией МВД РК пока не накопила достаточного опыта, чтобы сделать заключение об ее успехе или недостатках, но она содержит в себе риски управления трудовой деятельностью иностранных граждан не адекватные ее экономическому характеру.

В целях реализации «Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы» Правительству и Парламенту РК было предложено создать в 2012 году единый государственный орган по миграции в составе Правительства республики. Как отмечается в отчете о выполнении «Национального плана действий...» в 2010 г., Рабочей группой по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы миграции в Республике Казахстан, созданной распоряжением Премьер-министра РК Масимова К. К. от 24 декабря 2007 г. № 386, всесторонне изучен опыт ряда зарубежных государств, а также действующие нормативные правовые акты РК в сфере миграции населения. По итогам рабочей группой направлено письмо на имя премьер-министра РК К. К. Масимова о нецелесообразности создания в настоящее время единого государственного органа в области миграции. Это значит, что Казахстану еще предстоит большая работа по формированию институциональной базы регулирования миграционных процессов в целом, и трудовой миграции в частности.

ГЛАВА 3. СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ- МИГРАНТОВ В КАЗАХСТАНЕ

Из-за быстрого роста объемов международных трудовых миграций в Казахстане, государство не всегда успевает с мерами правового регулирования, информа-

³⁷ Интервью с А.О. Калыковой, зам.начальника управления занятости и социальных программ Акимата г. Алма-Аты. Июнь 2011 г.

ционным сопровождением, экономическими и социальными программами адаптации и интеграции, которые могли бы сделать трудовую миграцию более эффективной для принимающей и посылающих стран.

Это относится практически ко всем вопросам: доступа к рынку труда, поиска работы, информирования о правилах найма в республике, проживания. Реализация трудовых и социальных прав – на образование, повышение квалификации, медицинское обслуживание, участие в профсоюзах и общественных объединениях, политическое участие – по всем этим вопросам Казахстан демонстрирует большое отставание от международных стандартов.

На данном этапе реализации прав трудящихся – мигрантов и членов их семей в РК часто нарушаются, а социальные гарантии иностранным работникам не обеспечены. Это происходит в первую очередь в отношении нерегулируемых трудовых мигрантов, хотя и официально привлекаемые иностранные работники (законные мигранты) так же ущемлены в некоторых правах.

Равенство прав и возможностей работников

Трудовой договор и оплата труда

Согласно статье 6 Закона «О правовом положении иностранцев», который регламентирует права и обязанности иностранных граждан в Казахстане, «иностранцы могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Казахстан на основании и в порядке, установленных законодательством и международными договорами Республики Казахстан...» (за некоторыми изъятиями, например, государственная служба, национальная безопасность – Е.С.), «...иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан»³⁸. В Трудовом кодексе РК также предусмотрено равенство прав и возможностей для иностранных и местных работников.

Т.е., условия труда и оплата (вознаграждение за труд) для местных работников и трудящихся-мигрантов регулируются одними и теми же нормами и положениями законодательства РК. На практике оказывается, что возможность заключения индивидуального трудового договора с трудящимся – мигрантом появляется только после того, как работодатель получил специальное разрешение.

Согласно закону о миграции населения, трудовая миграция это «временное перемещение физических лиц из других государств в Республику Казахстан и из Республики Казахстан, а также внутри государства для осуществления трудовой деятельности»³⁹. Таким образом, иностранная рабочая сила допускается в страну

только *на временной основе*. Согласно Трудовому кодексу РК иностранные граждане могут работать в республике не более одного года, и ограничены сроком выполнения определенных работ. Это значительно сокращает возможности соблюдения их прав.

Другая ограничительная норма в законодательстве заключается в том, что хотя временно пребывающие в Казахстане иностранцы могут являться субъектами частного предпринимательства, «при этом не допускается осуществление предпринимательской деятельности в качестве субъекта малого и среднего предпринимательства без образования юридического лица»⁴⁰.

В то же время, для некоторых категорий мигрантов делаются исключения. Например, граждане Киргизии, индивидуальные предприниматели недавно получили право осуществлять малый бизнес без образования юридического лица (как правило, это мелкие предприниматели, торгующие потребительскими товарами на торгово-рыночных комплексах Казахстана). Двустороннее соглашение между правительствами Киргизстана и Казахстана о порядке осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности гражданами КР на территории Казахстана и гражданами РК на территории Киргизстана без образования юридического лица было подписано в 2009 г.⁴¹

Самые частые нарушения прав трудящихся мигрантов наблюдаются в отношении нерегулируемых мигрантов и заключаются в их найме на работу без регистрации документов и/или заключения договора или контракта. Работодателям «выгодно» нанимать иностранных работников, которые работают без официального разрешения, особенно сейчас, когда в период кризиса и после-кризисного развития мигранты из других республик ЦА готовы на любую работу, чтобы заработать себе на жизнь. Трудовые мигранты находятся в большой зависимости от работодателя, который может им платить меньше или вообще не платить; держать их в подчинении и запугивать отсутствием регистрации и разрешения на работу, или грозить невыплатой заработной платы.

Тем не менее, несмотря на незаконную занятость трудящихся-мигрантов («нелегальных» трудовых мигрантов), они должны иметь доступ к юридическим средствам защиты своих прав. Например, если мигрант трудился в стране пребывания с нарушением законодательных норм, и работодатель не выплатил ему вознаграждение, то мигрант должен иметь доступ к право-

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Как отметила председатель Госкомитета по миграции и занятости Киргизстана А. Рыскулова, проект соглашения направлен на обеспечение благоприятных условий для свободного перемещения рабочей силы на территориях двух государств и создание единого рынка труда, защиты прав и интересов трудящихся-мигрантов. Ист.: Граждане КР смогут заниматься индивидуальным предпринимательством на территории Казахстана без образования юридических лиц. Ист.: СА-NEWS (KG) http://madein.kg/ru/CIS/item382_17032009 17.03.2009

³⁸ Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранцев» (с последующими изменениями и дополнениями).

³⁹ Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. (с последующими изменениями и дополнениями)

вым средствам защиты с целью получения вознаграждения за свой труд, даже при наличии нарушений норм миграционного законодательства.

Условия и безопасность труда

В случае законного найма, условия и безопасность труда иностранного работника, как правило, гарантированы. В случае использования труда недокументированного мигранта, работодатель, особенно если это предприниматель малого или среднего бизнеса, «экономит» не только на зарплате, но и на обеспечении условий и безопасности труда.

Согласно исследованию в Южном Казахстане в 2005 г. только 32,9% опрошенных трудовых мигрантов оформили официальный договор с работодателем, еще 2,4% – оформили патент частного предпринимателя. 46,8%, или почти половина респондентов, работали либо по устной договоренности, либо по неофициальному письменному договору, не имеющему юридической силы. Еще 16,9% респондентов уклонились от ответа, что дает основания полагать, что они тоже работали на основании устного соглашения с работодателем⁴².

Среди других нарушений условий труда были отмечены удлинённый рабочий день (10-12 часов и более), отсутствие перерыва на обед, выходных или отпуска, очень низкая заработная плата, недоплата или отказ от оплаты труда, обман и мошенничество в процессе выплат и увольнение без предварительного уведомления; отсутствие социальных гарантий.

Таблица 1. Какие условия труда и социальные гарантии предоставляет Вам работодатель(%)? (N=255)

	Абс	%%
Перерыв на обед	154	60,4
Бесплатное жилье	80	31,4
Бесплатное питание	38	14,9
Бесплатная спецодежда	22	8,6
Бесплатная доставка до места работы	18	7,1
Бесплатный табак	13	5,1
Молоко	8	3,1
Бесплатные лекарства	8	3,1

⁴² В данном разделе приводятся примеры из прикладного исследования, проведенного под руководством автора в Южном Казахстане в апреле-мае 2005 г. Выборка составила 255 трудовых мигранта. Опрос трудовых мигрантов проводился методом личного стандартизированного интервью. Респонденты отобраны методом «снежного кома». Выборка – целевая, гомогенная. География исследования: г. Алма-Ата; г. Чилик и населенные пункты Чиликского района Алма-Атинской области; г. Чимкент и населенные пункты Джетысайского района Южно-Казахстанской области. Опрос проведен в рамках исследования по авторскому гранту Фонда Д. и К. МакАртуров 2004-2006 гг.

Юридическая защиту в случае нарушения	7	2,7
Оплачиваемые медицинские услуги	5	2
Выходной день	3	1,2
Оплачиваемый отпуск	2	0,8
Оплачиваемый больничный	1	0,4
Бесплатный транспорт для поездок в город	1	0,4
Кредит на нужды работника	1	0,4
Никаких льгот	24	9,4
Затрудняюсь ответить / нет ответа	64	25,1
Выборка	255	100

Примечание: респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов, поэтому сумма ответов больше 100%.

Как видно из ответов респондентов (таблица 1), условия труда и социальные гарантии нерегулируемым мигрантам практически не обеспечены. Большинство респондентов – 60,4% имели только короткий перерыв на обед. 14,9% респондентов отметили бесплатное питание, но многие работодатели вычитают стоимость питания при окончательном расчете в конце сезона. Трудовые мигранты практически не имеют выходных дней – об их наличии вспомнили лишь 1,2% респондентов, а 9,4% ответили, что не имеют никаких гарантий и льгот. Статьей 77 Трудового Кодекса РК предусмотрено, что нормальная продолжительность рабочего времени не должна превышать 40 часов в неделю при пятидневной рабочей неделе. Это значит, что рабочая неделя трудящихся иммигрантов значительно превышает среднюю нормативную рабочую неделю, что нарушает казахстанское законодательство.

Сопоставимые результаты получены в другом исследовании в Южном Казахстане, проведенном в 2008 г. под эгидой МОТ в Казахстане⁴³. Результаты анкетирования показали, что около 20% работников не имели перерыва на обед или отдыха в течение рабочего дня. В среднем, один рабочий день длился 11,6 часов (за минусом времени, затрачиваемого на обед и отдых). Рабочая неделя в среднем состояла из 75,4 часов, что превышало норму, допустимую казахстанским законодательством на 35,4 часа или на 89%. Почти 98% трудящихся-мигрантов работали дольше, чем регламентировано

⁴³ См.: Занятость трудящихся-мигрантов в неформальной экономике Казахстана: Результаты исследования, проведенного в южном регионе / подготовлен Г. Алимбековой и А.Шабденовой под руководством Нилима Баруа / Международная Организация Труда, Субрегиональное бюро для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Алматы : МБТ, 2009 42 с.

законодательством. Среди перерабатывающих свыше нормы были подростки в возрасте до 18 лет. Средняя продолжительность их рабочего дня составляла около 12,8 часов в день или 85,6 часов в неделю, что превышает установленную норму почти в 2,4 раза. 29% респондентов отметили, что на рабочих местах не соблюдались правила безопасности и 7% – о том, что на их предприятиях имели место производственные травмы, отравления работников, серьезные порезы или смерть мигрантов. Если подобное происходило, лишь в некоторых случаях вызывали врача для оказания медицинской помощи работнику⁴⁴.

Для обеспечения безопасных условий труда и возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника во время работы, в Казахстане предусмотрена система обязательного страхования гражданско-правовой ответственности работодателя⁴⁵. Положения закона об обязательном страховании распространяются на всех работников, и местных, и трудовых мигрантов. Если работодатель и работник не заключили договор об обязательном страховании, то вред, причиненный жизни и здоровью работника, возмещается работодателем.

В Казахстане права трудящихся-иммигрантов, особенно в сфере правил безопасности и оплаты труда, социальной защиты систематически нарушаются.

Право на вознаграждение за труд

Как отмечается в анализе, проведенном под эгидой МОТ, в действующем законодательстве Казахстана нет многих ключевых международных стандартов, продвигаемых конвенциями МОТ и Международной конвенцией о защите прав трудящихся-мигрантов 1990 года. Это, например, относится к трудовым мигрантам с неурегулированным статусом когда речь идет о защите их прав в случае невыплаты причитающейся им заработной платы с прошлого места работы.

Конвенция МОТ № 143 содержит статьи об обязательной выплате мигрантам причитающегося им вознаграждения и, возможно, пособий в связи с прошлой работой, выполненной на условиях незаконного найма. Однако, в казахстанском законодательстве эти нормы отсутствуют. Более того, как отмечается в Отчете, подпункт 4 статьи 26 Трудового кодекса устанавливает

ограничение на заключение трудового договора с иностранными гражданами и лицами без гражданства, временно пребывающими на территории РК, до получения разрешения местного исполнительного органа на привлечение иностранной рабочей силы в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан, или без соблюдения ограничений или изъятий, установленных законами Республики Казахстан»⁴⁶. Законодательство РК не содержит других положений, которые обеспечивали бы выплату мигрантам вознаграждения и пособий за работу, в том числе в период до исполнения решения об их административной высылке из Казахстана. Это могло бы включать обеспечение им права на доступ к правосудию и возможности продления срока их пребывания в РК на необходимый для этого срок.

Ни в существующем, ни в обсуждаемом ныне законопроекте РК о миграции населения не только нет положения о вознаграждении и других трудовых и социальных правах трудящихся-мигрантов, в законопроекте отсутствует сам термин «трудящийся-мигрант».

В июне-июле 2011 г. ратифицированном Беларусью, Казахстаном и Россией «Соглашении о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», которое является важным достижением в регулировании трудовой миграции в странах Таможенного союза, есть, однако, ряд недостатков. В частности, это касается следующих терминов, используемых в глоссарии:

«*трудовая деятельность*» – трудовая <оплачиваемая - отсутствует – Е.С.> деятельность трудящегося-мигранта, осуществляемая им на территории государства трудоустройства в соответствии с его законодательством на основании срочного трудового договора.

«*трудящийся-мигрант*» – лицо, являющееся гражданином государства одной из Сторон, законно находящееся и на законном основании осуществляющее <оплачиваемую - отсутствует – Е.С.> трудовую деятельность на территории государства другой Стороны, гражданином которого оно не является и в котором постоянно не проживает».

В ратифицированной Казахстаном в 2009 г. «Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств», определение «трудящийся-мигрант» соответствует международным стандартам. Термин определяется следующим образом:

«*трудящийся-мигрант*» – лицо, являющееся гражданином одной из Сторон, а также лицо без граждан-

⁴⁴ В ходе исследования было опрошено 300 трудящихся-мигрантов с помощью структурированной анкеты в трех районах Южно-Казахстанской области и г. Алматы. Опрос проведен в мае 2008 г. В выборку включались также внутренние трудовые мигранты из Казахстана. Ист.: Занятость трудящихся-мигрантов неформальной экономике Казахстана... С. 36.

⁴⁵ Закон РК от 7 февраля 2005 г. № 30-III «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей»

⁴⁶ Права трудовых мигрантов с неурегулированным статусом в Казахстане: обзор законодательства. Рабочий доклад. Подготовлен В.Ни. Международная организация труда. – Алматы, 2010. С. 8, 12-13. См. также: Права трудящихся мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительной практики. Подготовлен В.Ни – Алматы: Международная организация труда, 2008.

ства, постоянно проживающее на территории одной Стороны, законно находящееся и на законном основании занимающееся оплачиваемой трудовой деятельностью на территории другой Стороны, гражданином которой оно не является и в которой постоянно не проживает».

Таким образом, чтобы отстоять свое право на «равенство обращения в сфере труда», в том числе на вознаграждение трудящемуся мигранту необходимо сослаться на Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников СНГ.

Обеспечение жильем

Казахстан заключил несколько двухсторонних соглашений по трудовой деятельности иностранных граждан с Киргизстаном, Таджикистаном, другими государствами, в которых регулируется вопрос об обеспечении мигранта жильем с удовлетворительными коммунально-бытовыми условиями (см. приложение Таблица 4. Список законов РК...). Вопросы обеспечения трудящихся – мигрантов удовлетворительным жильем, определяются в данных соглашениях как обязанность работодателя. Как правило, вопрос об обеспечении жильем обговаривается в трудовом договоре, который подписывают работодатель и трудящийся – мигрант.

Большинство трудовых мигрантов либо снимают квартиру или комнату, либо живут у хозяина бесплатно. Согласно ранее упомянутого авторского исследования, около трети – 31,4% опрошенных респондентов в ЮКО обеспечены «бесплатным жильем» (живут у работодателя дома, в контейнерах, а сельскохозяйственные рабочие – в бараке на табачном или хлопковом поле). Но эти условия не удовлетворяют элементарным коммунально-бытовым, санитарно-гигиеническим и противопожарным условиям.

Почти две трети респондентов (64,4%) проживали в комнатах, где находилось от четырех до семи человек; 7,8% – жили по восемь человек, 9,5% – от девяти до шестнадцати человек в одном помещении. Небольшое число трудовых мигрантов снимало квартиру или комнату: 10,5% респондентов жили по двое-трое в комнате и лишь 7,9% – самостоятельно (по одному) – как правило, это были работники, проживающие в городе.

При проведении исследования в «полевых условиях» автор и исполнители проекта посетили «дома» в Чилике, в которых проживают трудовые мигранты из Киргизии. Во время сезона работники живут рядом с табачными полями, в небольших наскоро построенных деревянных бараках, спят на матрацах, прямо на холодном полу, укрывшись старыми рваными одеялами. «Кухня», или просто казан для приготовления пищи находится в этой же комнате и служит для приготовления пищи и дополнительного обогрева.

Даже в случае, когда киргизские рабочие снимают комнату в доме, условия проживания неудовлетвори-

тельные. Например, семья киргизских мигрантов из 4 человек – муж, жена, и двое детей школьного возраста жили в маленькой сырой комнате, где не было постельных принадлежностей, только два грязных матраца и старый коврик. Когда мигранты приехали зимой, хозяйка помогла с комнатой, углем, и едой. Вся семья работала на табачной плантации, и, если выпадала возможность, глава семейства подрабатывал строителем. Со слов главы семейства, им жилось намного лучше, чем в Киргизии, где дети не могли ходить в школу, потому что у них не было одежды⁴⁷.

Многие торговые мигранты, составляющие значительную долю в потоках таджикских и киргизских трудовых мигрантов, живут в контейнерах на базарах. Эти железные 5-ти, 10-ти или 20-тонные контейнеры являются для многих мелких предпринимателей и торговым местом, и складом, и офисом, и местом для жилья. В такой ситуации сложно говорить о нормальных жилищных или санитарных условиях.

Еще сложнее китайским предпринимателям, которые не имеют права продавать товар сами, поскольку являются иностранными гражданами. Как правило, они живут в тех же контейнерах, где продает товар нанятый ими продавец из местного населения. Обычно регистрируется один китайский гражданин, для того, чтобы официально отправлять деньги домой, а с ним живут еще 10 человек, нигде не зарегистрированные⁴⁸.

Вмеждународных конвенциях МОТ и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей обеспечение жильем трудовых мигрантов предусматривается наравне с трудящимися государства приема.

Право на образование

Согласно статье 8 Закона РК «Об образовании», принятого в 2007 г., «Иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют равные с гражданами Республики Казахстан права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке, установленном уполномоченным органом в области 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

⁴⁷ Проект по трудовой миграции, Енбекши-Казахский район, Алма-Атинской области, апрель-май 2005 г. (См сноску 44)

⁴⁸ Экспертные интервью с руководителем администрации рынка под Алма-Атой, апрель 2005 г.

образование каждого из этих уровней они получают впервые»⁴⁹.

В «Правилах получения предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан», утвержденным приказом и.о. министра образования и науки РК от 27 декабря 2007 г. регламентируются конкретные правила получения образования. Согласно Правилам, право на получение образования в государственных образовательных учреждениях республики имеют дети-иностранцы, родители или законные представители которых постоянно проживают в РК, что должно быть подтверждено документами: для иностранцев – видом на жительство в Республике Казахстан, а для лиц без гражданства – удостоверение лица без гражданства. При определении своего ребенка в организацию образования иностранные граждане должны представить документ на право постоянного проживания в РК с отметкой о регистрации по месту проживания. Иностранцы достигшие 16 лет, имеют право на предоставление данных документов самостоятельно. Т.е., за исключением двух указанных категорий, для детей остальных иностранных граждан доступ в казахстанские общеобразовательные школы затруднен.

Как отмечает известный казахстанский юрист И. В. Межибовская, дети, не имеющие возможность учиться, относятся к категории потенциальных субъектов риска. Соблюдение законодательства об образовании способствует предупреждению рисков детской преступности, сокращению криминогенной среды за счет детского контингента. В 2000-е гг. казахстанское законодательство и правоприменительная практика изменили концептуальный подход от репрессивного к умеренно профилактическому и стали уделять большое внимание развитию законодательства и профилактике правонарушений⁵⁰. Во исполнение Закона РК «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и бесконтрольности» от 9 июля 2004 г. были разработаны программы и изданы приказы, учитывающие особенности нового концептуального и законодательного направления. Для реализации программ на органы образования возлагается ряд обязанностей, в том числе выявление и учет несовершеннолетних, не посещающих по неуважительным причинам общеобразовательные учебные заведе-

ния, проведение с ними и их родителями или законными представителями индивидуальной профилактической работы.

В рамках деятельности государства в области профилактики правонарушений и беспризорности среди несовершеннолетних, в 2003 г. был издан специальный приказ Министерства образования РК. В соответствии с приказом в каждом населенном пункте, на фермах, пригородных дачах, отдаленных хозяйствах, полях и др., было необходимо провести рейды по выявлению детей группы риска, в том числе детей мигрантов и вовлечь их в учебный процесс. Приказ был доведен до сведения всех отделов образования, которые мобилизовали учителей школ на эту работу. Учителя проделали огромную работу и выявили детей для зачисления в школу. В 2009 г. Министерство образования и науки, Комитет по охране детей, Министерство культуры утвердили программу проведения акции «Дорога в школу», которая имела своей целью создание для детей нормальных условий обучения и сокращение криминогенной обстановки⁵¹.

Весной 2010 г., на фоне глобального экономического кризиса и политической нестабильности в соседнем Киргизстане в миграционное законодательство РК были внесены изменения и дополнения в отношении процедуры регистрации, порядка и сроков пребывания и проживания (в сторону их сокращения) в Казахстане иностранных граждан и лиц без гражданства. Для осуществления контроля за соблюдением миграционного законодательства и законодательства об образовании, органы прокуратуры предприняли массовые проверки деятельности учреждений образования республики. Например, 5 августа 2010 г. прокуратура г. Алма-Аты провела подобную проверку, которая выявила многочисленные факты приема в школьные учреждения детей иностранных граждан без соответствующих документов. По информации СМИ, в учреждениях образования Алма-Аты обучалось 486 иностранных учащихся. Родители 160 учеников из 486, т.е. 33%, при определении своего ребенка в организации образования не предоставляли документы на право постоянного проживания в РК с отметкой о регистрации по месту проживания, а руководство школ указанные документы не требовало.

Кроме того, в ходе проверки было установлено, что в 70% школ при принятии иностранных детей на обучение руководством учреждений образования нарушались правила приема. Как сообщалось в СМИ, списки родителей учеников обучающихся в учреждениях образования, были направлены в отдел миграционной полиции для установления наличия документов о постоянном проживании в Казахстане (вид на жительство в РК), либо удостоверения лица без гражданства⁵². Дети были автомати-

⁴⁹ Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 года № 319-III

⁵⁰ Межибовская И. В. Миграционное законодательство в фокусе конституционных гарантий иностранных граждан // Вестник Каз.НУ. Серия: юридическая. – № 3 (55) – 2010. – С.17-22. Автор выражает признательность д-ру И.В.Межибовской за консультации по проблемам образования детей иностранных граждан в РК, Алма-Ата, ноябрь 2010 г.

⁵¹ Там же.

⁵² Информационное агентство «Казахстан сегодня» от 6 августа 2010 г.

чески отчислены из школ, руководители учебных заведений, соответственно, получили определенные предписания. Аналогичные проверки были проведены в других регионах Казахстана⁵³. Таким образом, накануне нового учебного года большая часть детей, попавших на учебу в школы в рамках профилактических программ, оказались исключенной из школ, а учителя, которые с большими усилиями собирали их по всему Казахстану, стали главными нарушителями миграционного законодательства и законодательства об образовании.

Подобная ситуация вызвала негативную реакцию среди общественности, родителей, учителей школ. Учителя отмечали, что большая часть детей учится в школах уже несколько лет, некоторые перешли в выпускной класс и большая их часть показывает хорошие результаты в обучении.

В сентябре 2010 г. был принят новый приказ Министра образования и науки РК о Правилах получения образования иностранцами и лицами без гражданства в Республике Казахстан, который определял, что: «дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, а также лиц, временно проживающих в Республике Казахстан (беженцы, лица, ищущие убежище, консульские должностные лица, работники дипломатических учреждений, трудовые мигранты, за исключением сезонных и приграничных трудящихся), принимаются в организации образования для получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования и пользуются такими же правами, как и граждане Казахстана»⁵⁴.

Однако и в этом постановлении, есть исключения: дети «сезонных и приграничных трудящихся» не имеют права посещать школьные учреждения. Эти дети могут составлять значительный контингент и пополнить группу риска, поскольку их родители являются, как правило

мало- или неквалифицированными работниками сельскохозяйственного труда, которым дети помогают на табачных и хлопковых полях.

В Казахстане вопрос о доступе в воспитательные учреждения и общеобразовательные школы для детей трудовых мигрантов – сложная проблема. Это связано с тем, что много временных (сезонных) мигрантов пребывает из Киргизии для работы в сельском хозяйстве. В опросе 2005 г. выяснилось, что большинство респондентов – 69% живут на выезде без семьи. К остальным мигрантам часто присоединяются члены семьи: либо жена, либо жена и дети – последних в исследовании оказалось 18%. Количество детей составляло от одного до трех человек.

В процессе опроса выяснялся вопрос о том, ходят ли дети трудовых мигрантов в школу, когда они живут с ними во время учебного года. На этот вопрос дали ответ 32,4% респондентов, из них лишь около 40% ответили на этот вопрос утвердительно, 60% – отрицательно. Таким образом, только в рамках проведенного исследования оказалось несколько десятков детей, которые не учатся в течение учебного года, а работают в это время на полях, помогая свои родителям.

2 ноября 2010 г. прокуратура г. Астаны в ходе проверки применения законодательства, направленного на общедоступность образования в общеобразовательных школах столицы, установила, что в деятельности нескольких школ имеют место ограничения прав учащихся-детей иностранных граждан, не имеющих вида на жительство в Казахстане. Тем самым, руководители данных образовательных учреждений нарушили конституционные права граждан на образование. По результатам проверки прокуратура города вынесла протест на все незаконные приказы и действия директоров школ на предмет их отмены. По результатам их рассмотрения все незаконные приказы отменены, нарушенные права учащихся на образование восстановлены⁵⁵.

Как отмечает И.В. Межибовская, в ходе этих акций выявились противоречия между международными нормами, которые Казахстан обязался соблюдать, национальным законодательством и правоприменительной практикой; выявились пробелы в законодательстве; в очередной раз проявилась несогласованность политики и действий государственных органов, курирующих разные сферы деятельности. В который раз выявилось отсутствие взаимодействия между уполномоченными государственными органами, т.е. органами образования и отделами миграционной полиции, которые не располагают информацией о несовершеннолетних, обучающихся в школах на территории района, и родителях,

⁵³ Например, приказом директора средней школы № 7 г. Астаны от 06.09.2010 г. за № 43 отказано в продолжении учебы 107 детям иностранных граждан, которые обучались в данной школе не один год. Приказом директора средней школы № 41 в сентябре – октябре 2010 г. 17 учащихся данной школы - дети иностранных граждан были отчислены из школы по причине отсутствия у их родителей вида на жительство в РК. Директор школы № 23 направил родителям 13 учащихся уведомления о возможном отчислении их детей из школы по той же причине. Ист.: Астана: Прокуратурой столицы защищены конституционные права детей на образование 3 ноября 2010, 2 ноября 2010.

⁵⁴ Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 28 сентября 2010 года № 468 «Об утверждении Правил получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан». Приказ вводился в действие по истечении десяти календарных дней после дня его первого официального опубликования, т.е., в октябре 2010 г.

⁵⁵ Астана: Прокуратурой столицы защищены конституционные права детей на образование 3 ноября 2010, 2 ноября 2010.

которые проживают на территории района с явными нарушениями⁵⁶.

В обеспечении образовательными услугами иностранных граждан и их детей следует отметить еще один важный аспект. Право на образование упоминается во всех основных международных документах по правам человека. Например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, который Казахстан ратифицировал в 2005 г. в статье 13 указывается на право каждого ребенка без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения на обязательное и бесплатное начальное образование и открытость и доступность среднего образования для всех. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей, в статье 30 также предусматривает право каждого ребенка трудящегося – мигранта на образование на основе равенства обращения с гражданами соответствующего государства.

Казахстан присоединился к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и Международному пакту о гражданских и политических правах, поэтому право на образование должно быть гарантировано всем иностранным гражданам и их детям. Как отметила гл. эксперт по обращениям граждан Национального центра по правам человека РК А. Уразбаева, недопуск детей в школьные учреждения является нарушением международных обязательств Казахстана. По ее словам, право на образование детей в соответствии с нормами международного законодательства, признанного Казахстаном, должно быть гарантировано для всех без исключения⁵⁷.

Как страна, ежегодно принимающая несколько сотен тысяч трудовых мигрантов, и сотни детей мигрантов, Республика Казахстан обязана учитывать положения Конвенции в законодательстве и правоприменительной практике и обеспечивать обязательность и бесплатность начального образования и открытость и доступность среднего образования для всех.

Когда РК подписывал Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств в Кишиневе в ноябре 2008 г. Казахстан в лице Премьер-министра Республики Казахстан К. Масимова сделал оговорку о том, что «Республика Казахстан при приме-

нении положений абзаца двенадцатого пункта 1 статьи 7 и пункта 1 статьи 13 настоящей Конвенции будет руководствоваться требованиями национального законодательства»⁵⁸.

В то же время, в нарушение принципа не-дискриминации, которое, кстати, не упомянуто среди принципов образовательной политики в законе РК «Об образовании» от 27 июля 2007 года № 319-III, в статье 66 «Удовлетворение образовательных потребностей зарубежной казахской диаспоры», указывается, что «лица казахской национальности, не являющиеся гражданами Республики Казахстан, имеют право на получение образования в Республике Казахстан». Государство обязуется содействовать удовлетворению образовательных потребностей зарубежной казахской диаспоры. Создание организаций образования для казахской диаспоры за рубежом и предоставление ей финансово-материальной помощи осуществляются в порядке, установленном международными договорами. В отличие от других иностранных граждан государство предоставляет лицам казахской национальности - не гражданам РК гранты на получение образования в республике, что является дискриминационной нормой национального законодательства в отношении других иностранных граждан.

Очевидно, что в Казахстане назрела необходимость разработки правовых норм и конкретных программ реализации права иностранных граждан на образование, а не только для *оралманов*. Чтобы получение среднего, среднего профессионального образования, повышения квалификации и переквалификации было доступно временно находящимся трудовым мигрантам, а не только постоянно проживающим и имеющим вид на жительство иностранным гражданам.

Охрана здоровья и медицинские услуги

В Международной конвенции о защите прав всех трудящихся – мигрантов и членов их семей указывается, что срочная медицинская помощь должна быть доступна им на равных условиях с гражданами принимающей стороны, и в этой части Казахстан выполняет свои обязательства. Бесплатная медицинская помощь, а также медицинская помощь при заболеваниях, представляющих опасность для окружающих, оказывается иностранным гражданам только в срочных случаях (оказание скорой медицинской помощи).

⁵⁸ Оговорка касалась вопросов образования:

Статья 7: Трудящиеся-мигранты и члены их семей в соответствии с международными договорами и законодательством принимающей Стороны пользуются следующими основными правами: на получение образования; и других прав трудящихся-мигрантов...

Статья 13: Члены семей трудящихся-мигрантов (за исключением приграничных и сезонных трудящихся) пользуются в принимающей Стороне такими же правами, как и ее граждане, на общее образование и дополнительное профессиональное образование.

⁵⁶ Межибовская И. В. Миграционное законодательство в фокусе конституционных гарантий иностранных граждан // Вестник Каз.НУ. Серия: юридическая. – № 3 (55) – 2010. – С.17-22.

⁵⁷ В Казахстане ограничивают права детей на доступ к образованию - главный эксперт по обращениям граждан Национального центра по правам человека РК Асия Уразбаева. — Астана. 14 октября 2010 г. Kazakhstan Today .

Доступ иностранных граждан включая трудящихся – мигрантов и членов их семей к медицинским услугам регулируется в законодательстве Законом РК «Об охране здоровья граждан», статья 20, Законом РК «О системе здравоохранения», статья 27, а также специальными правилами, утвержденными постановлением Правительства в 2006 г.⁵⁹. Они касаются как временных, так и постоянно проживающих в Казахстане иностранных граждан и лиц без гражданства, и не предусматривают каких-либо ограничений в отношении мигрантов с неурегулированным статусом. За исключением бесплатной срочной медицинской помощи, другие медицинские услуги предоставляются трудовым мигрантам за собственный счет, за счет средств работодателя, системы добровольного медицинского страхования и других источников, не запрещенных законодательством РК.

На практике отсутствует социальная защита нерегулируемых трудовых мигрантов в области охраны здоровья (оплата листков временной нетрудоспособности («больничных»), отпуск по беременности и др.). Некоторые киргизские женщины приезжают на заработки в Казахстан на последних сроках беременности и рожают детей в больницах в той местности, где они временно проживают. Первичная помощь оказывается и роженице, и ребенку, но вскоре после рождения детей женщины возобновляют работу на табачных плантациях, и их труд и здоровье оказываются незащищенными⁶⁰.

Пенсионное обеспечение и обязательное социальное страхование

В соответствии с законодательством РК иностранные граждане (трудящиеся-мигранты) не могут пользоваться услугами казахстанских накопительных пенсионных фондов, даже при условии добровольных пенсионных выплат самими мигрантами или их работодателями. Трудовые мигранты также не обладают правом на обязательное социальное страхование и работодатели не должны перечислять социальные отчисления за трудящихся – мигрантов⁶¹. Это противоречит международным стандартам, которые направлены на обеспечение равного

доступа и прав на социальное обеспечение как для граждан республики, так и для трудящихся – мигрантов.

Вопросы пенсионного обеспечения трудящегося-мигранта и членов его семьи регулируются законодательством государства, гражданами которого они являются, в соответствии с Соглашением о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г. и другими международными договорами, участниками которых являются Стороны.

В настоящее время предоставление медицинской помощи трудящемуся-мигранту и членам его семьи осуществляется в соответствии с Соглашением о взаимном предоставлении гражданам Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации равных прав в получении скорой и неотложной медицинской помощи от 24 ноября 1998 г.

По новому «Соглашению о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», подписанному между Беларусью, Казахстаном и Россией в ноябре 2010 г. в рамках Единого экономического пространства и уже ратифицированному тремя странами, трудящийся-мигрант подлежит всем видам обязательного социального страхования в соответствии с законодательством государства трудоустройства, если иное не предусмотрено международными договорами, участниками которых являются Стороны. (статья 12)

Вопросы пенсионного обеспечения трудящегося-мигранта и членов его семьи являются сложной проблемой из-за больших различий в пенсионном обеспечении Беларуси, Казахстана и России. Так, в Казахстане женщины выходят на пенсию с 58 лет, а мужчины - с 63 лет. В России и Беларуси, соответственно, с 55 и 60 лет. В Беларуси и России – солидарные пенсии, а в Казахстане – солидарная для граждан, вышедших на пенсию до января 1998 г., накопительная – для тех, кто на 1 января 1998 г. не имел трудового стажа и смешанная для всех остальных. Пенсионные выплаты в Беларуси и России выше, чем в Казахстане⁶².

Кроме того, в Беларуси и России законодательством предусмотрен досрочный выход на пенсию работников, занятых на тяжелых работах, связанных с вредными или опасными условиями труда⁶³ и сохраняются другие

⁵⁹ Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил получения медицинской помощи иностранцами и лицами без гражданства, находящимися на территории Республики Казахстан» от 16 октября 2006 г. № 997.

⁶⁰ Интервью автора с трудовыми мигрантами из Киргизии, апрель 2008 г.

⁶¹ Письмо - разъяснение Налогового Комитета Министерства финансов РК от 12 декабря 2006 года № НК-УМ-3-19-11633. Ист.: Памятка и информационные материалы для работодателей о порядке привлечения труда иностранных работников на территории Республики Казахстан и прав трудящихся-мигрантов. Конфедерация работодателей Республики Казахстан, Международная организация труда. Алматы – 2010 г., С. 14.

⁶² Экспертное интервью с А.М. Курасовой, Алма-Ата, октябрь 2010 г.

⁶³ Например, согласно Федеральному закону России от 17 декабря 2001 г. «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», трудовая пенсия по старости назначается мужчинам по достижении возраста 50 лет и женщинам по достижении возраста 45 лет, если они проработали соответственно не менее 10 лет и 7 лет 6 месяцев на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах и имеют страховой стаж соответственно не менее 20 и 15 лет.

льготы для большой категории работников (по списку 1, списку 2, работников Крайнего севера, Заполярья и т.д.), а в Казахстане такие льготы отменены⁶⁴. Более того, различаются подходы к пенсионному обеспечению мигрантов, переезжающих на постоянное место жительства, расчету рабочего стажа для начисления пенсионных выплат, состав трудовых пенсий и т.д. Согласование этих различий между странами ЕЭП будет трудным и длительным процессом.

Эта проблема встанет с новой остротой в связи с формированием международно-правовой базы государств-участников Таможенного союза. В процессе создания Единого экономического пространства в России, Казахстане и Беларуси должна быть сформирована новая правовая база (соглашения, законы, другие нормативно-правовые акты) обеспечивающая свободное перемещение рабочей силы и социальные гарантии трудящимся-мигрантам. Ученым, законодателям, управленцам трех стран предстоит огромная работа по формированию этой новой международной и соответствующей ей национальной правовой базы регулирования трудовой миграции и защиты прав трудящихся-мигрантов.

Свобода объединения и членство в профсоюзах

Республика Казахстан ратифицировала Конвенцию МОТ № 87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы и Конвенцию МОТ № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, согласно которой работники пользуются этими правами независимо от гражданства. Поскольку нормы Конвенции МОТ имеют приоритет над нормами национа-

льного законодательства, право на объединение в профсоюзы распространяется и на трудящихся Казахстана, и на трудящихся – мигрантов.

Однако, согласно закону РК «Об общественных объединениях», статья 10, трудящиеся-мигранты могут стать членами профессиональных союзов, если это предусмотрено их уставами, но при этом сами не могут учреждать профсоюзы. На практике могут также возникать проблемы с членством трудовых мигрантов с неурегулированным статусом в определенных профсоюзах, например, профсоюзе определенного предприятия – из-за того, мигранты трудоустроены незаконно⁶⁵.

Кроме того, согласно статье 23 Конституции РК, зарубежное финансирование профсоюзов запрещено, а это значит, что трудящиеся-мигранты не имеют права получать финансовую поддержку из страны исхода или другого иностранного государства.

Экспертами не было отмечено ни одного профсоюзного объединения, созданного работниками-мигрантами в Казахстане в последние годы. Поэтому вопрос о праве трудящихся – мигрантов на объединение в профсоюзы и защиту своих трудовых прав должны быть отрегулированы в национальном законодательстве Казахстана.

Использование детского труда

Для защиты детей от экономической эксплуатации, Республика Казахстан присоединилась к основным международным Конвенциям, включая Конвенцию о правах ребенка и продела большую работу по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами. Для выполнения статьи 32 Конвенции о правах ребенка, о запрещении экономической эксплуатации детей, включая детский труд, Казахстан присоединился к Конвенции МОТ от 1973 года № 138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (ратифицирована Законом РК от 14 декабря 2000 г. № 116) и Конвенции МОТ от 1999 года № 182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» (ратифицирована Законом РК от 26 декабря 2002 г. № 367).

Как отмечалось в Докладе о реализации Республикой Казахстан Конвенции о правах ребенка 2006 г., согласно Закона Республики Казахстан «О труде в Республике Казахстан» прием на работу лиц с 15-летнего возраста, получивших среднее образование, либо оставивших общеобразовательное учебное заведение, допускается лишь при наличии письменного согласия родителей или опекуна, попечителя. Трудовой договор может быть

⁶⁴ Профсоюзы трудящихся предприятий горно-металлургической и угольной промышленности РК провели комплексные исследования, которые подтвердили, что большинство шахтеров и металлургов старше 50-летнего возраста имеют различные заболевания, связанные с воздействием вредных и опасных производственных факторов, тяжестью и напряженностью труда. Средняя продолжительность жизни мужчин в Карагандинской области составляет 58,6 лет, а шахтеров - на 5-7 лет ниже. Это подтвердили медицинские исследования условий труда и оценки влияния вредных и опасных производственных факторов на здоровье шахтеров и металлургов, проведенные Министерством здравоохранения РК. Однако проблема снижения возраста выхода на пенсию (с 50-летнего возраста) работников, занятых на тяжелых работах, связанных с вредными (особо вредными) или опасными условиями труда до сих пор не решена. Ист.: Отчет о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2009 год. Астана, 2010 – С. 96-99. В этой проблеме есть и этнический аспект. Дело в том, что еще с советских времен до трех четвертей занятых в промышленности оставляли русские, поэтому повышение пенсионного возраста в РК в конце 1990-х было обусловлено нехваткой рабочих на производстве вследствие их массовой эмиграции в 1994-1997 гг.

⁶⁵ Права трудовых мигрантов с неурегулированным статусом...., С.7.

заключен с учащимся, достигшим 14-летнего возраста для выполнения работы в свободное от учебы время, не причиняющей вреда здоровью и не нарушающей процесса обучения⁶⁶.

В соответствии со статьей 88 Закона Республики Казахстан «О труде в Республике Казахстан», вводятся ограничения привлечения к сверхурочной работе для беременных женщин и работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста. Подростки должны иметь укороченный рабочий день, условия охраны труда и другие ограничения. Проверки государственных инспекторов труда Министерства труда и социальной защиты населения РК показывают, трудовые договоры с подростками не заключаются, что является нарушением трудового законодательства и нарушением прав детей.

Несовершеннолетние дети мигрантов часто помогают родителям или родственникам продавать товары на рынках. Дети также работают на погрузке, транспортировке и разгрузке товаров (овощей, фруктов, товаров для дома и мелкой техники). В крестьянских и фермерских хозяйствах табаководческой и хлопководческой отраслей сельского хозяйства Казахстана в нарушение законодательства используется детский труд киргизских и узбекских детей. Дети во время сбора хлопка и ломки табака не учатся. Эта проблема была проанализирована на основе обширного полевого исследования под эгидой Международной организации труда⁶⁷.

Во время авторского исследования в ЮКО в местах, где работают трудовые мигранты, на вопрос по поводу использования женского и детского труда, 56,5% респондентов ответили, что женский и детский труд используется. Лишь 4% от числа опрошенных отметили, что у женщин и детей есть сокращенный рабочий день и 5,1% считали, что женщины и дети могут при необходимости получить бесплатную медицинскую помощь.

В законодательстве РК запрещаются следующие наихудшие формы детского труда: принудительный труд, торговля детьми, вовлечение несовершеннолетних в

занятие проституцией и иную противоправную деятельность. Предусматривается уголовная и административная ответственность за привлечение детей к таким формам детского труда.

Казахстан ратифицировал Конвенцию о правах ребенка и Факультативный протокол к ней, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии и принял дополнения в Уголовный кодекс РК, ужесточающий наказание за эксплуатацию малолетних детей. Но пока этот законодательный механизм привлечения к ответственности тех, кто эксплуатирует малолетних детей, применяется редко. За 2002 – 2003 гг. зарегистрировано 4 факта торговли несовершеннолетними. В ноябре 2004 г. зарегистрировано два факта продажи шестерых несовершеннолетних девушек⁶⁸. Родители и работающие дети слабо информированы о законодательстве, регулирующем трудовые отношения. Многие родители не знают трудовых прав детей, предусмотренных трудовым законодательством РК.

Использование рабского труда

Случаи использования рабского или близкого к рабским условиям труда нередки в Казахстане. Например, следующая история типична для трудовых мигрантов из Узбекистана. Гражданин Республики Узбекистан, узбек, имеет высшее образование, по специальности инженер-строитель. Дома работы по специальности не было. Был вынужден пойти на любые подработки, но оплата была очень низкая, семья голодала. За месяц работы в Узбекистане мог заработать не больше \$12-20 в пересчете на доллары США. Поэтому узбекский строитель был вынужден нелегально въехать на заработки в Казахстан, где зарплаты выше. При нелегальном переходе границы его задержали пограничники и держали в «отстойнике», откуда его «выкупил» казахстанский гражданин, в организации которого узбекский работник потом работал. Жил он в РК нелегально, без регистрации, старался никуда не выходить, чтобы не встретиться с полицейскими. Был доволен своей работой, потому что «работодатель» его кормил и не обманывал в оплате. Рассчитывал заработать за сезон 40 000 тенге (около \$330). Этого должно было хватить на всю зиму на семью из 5 человек⁶⁹. Это не самый «худший» случай, потому что многие узбекские мигранты работают в Казахстане в рабских условиях и за гроши, или просто за еду.

⁶⁶ Второй и третий сводный периодический доклад о реализации Республикой Казахстан Конвенции о правах ребенка. Астана 2006, pp.486-512.

⁶⁷ По данным исследования МОТ, труд детей-граждан Казахстана, широко используется на прополке и сборе хлопка и табака, а осенью, в пик сбора урожая, дети трудовых мигрантов составляют до 70-80% от общего числа работающих детей. Ист.: Детский труд в табаководческой и хлопководческой отраслях сельского хозяйства Казахстана: Отчет по исследованию ситуации. Международная организация труда, Региональный проект по искоренению наихудших форм детского труда в Центральной Азии (PROACT-CAR). Алма-Ата, Международная Организация Труда, 2006. С. VIII.

⁶⁸ Второй и третий сводный периодический доклад о реализации Республикой Казахстан Конвенции о правах ребенка. Астана 2006.

⁶⁹ Из справки Южно-Казахстанского филиала Казахстанского Международного Бюро по правам человека и соблюдение законности, в апреле 2005 г. Интервью с представителями правозащитной организации, Чимкент, апрель 2005 г.

Коммерческий секс получил широкое распространение: женщины и несовершеннолетние из Узбекистана и Киргизстана работают проститутками в Алма-Ате, Чимкенте, других городах Казахстана. Случаи рабства или работы в условиях близких к рабству (конфискация паспортов или других документов, удостоверяющих личность, ограниченная свобода передвижения) имеют место, чаще всего в отношении женщин из Узбекистана, которых «рекрутируют» для работы в «борделях»⁷⁰. Трафик женщин нередко осуществляется под видом выезда на работу за границу.

В ситуации рабского труда могут оказаться строители или надомные работники из самого Казахстана, выехавшие на заработки за рубеж⁷¹.

В Республике Казахстан принимаются определенные меры по борьбе и профилактике преступлений по торговле людьми, искоренению сохраняющихся форм насилия и трафика в отношении людей. Помимо упомянутых выше законодательных мер (в подразделе «Незаконная трудовая миграция» раздела «Нормативно-правовое регулирование международной трудовой миграции в Республике Казахстан» данного Отчета), проводится информационная работа и оказывается консультативная помощь⁷².

Защита прав членов семей трудящихся – мигрантов

Соблюдение прав иностранных работников включает не только вопросы труда и социальной защиты, но и вопросов проживания, вида на жительство, возможности натурализации. Возможность для членов семьи

мигранта приехать и оставаться с ним на срок его работы в Казахстане – тоже не отрегулированный законом вопрос. Членам семьи, так же как остальным иностранным гражданам разрешается пребывать в Казахстан на срок не более трех месяцев, после которого они должны покинуть республику. Из-за этого у иностранных граждан постоянно возникают проблемы и происходят конфликты с представителями органов внутренних дел республики.

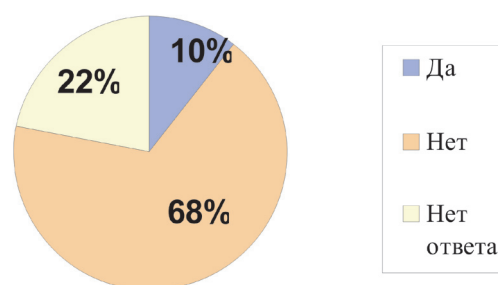
«Воссоединение с семьей» никак не регулируется в законодательстве РК, хотя этот раздел уже включен в разрабатываемый ныне проект нового закона о миграции населения.

Информирование и правовая грамотность трудовых иммигрантов

Правовая неграмотность мигрантов – серьезнейшая проблема как для страны исхода, так и для страны пребывания, потому что из-за нее становится возможной незаконная миграция и занятость, эксплуатация и нарушения прав мигрантов, низкая эффективность труда, слабая адаптация и другие проблемы.

По данным опроса в Южном регионе Казахстана в 2005 г. 68% опрошенных трудовых мигрантов ответили, что они не знают законов Республики Казахстан, регулирующих их трудовую деятельность в стране пребывания. 22% респондентов затруднились с ответом.

Диаграмма 2. Знакомы ли Вы с законами Казахстана, регламентирующими Вашу деятельность? (N=255)



Лишь 10% опрошенных ответили, что они знакомы с законодательством Казахстана, регламентирующим трудовую деятельность иностранных граждан, но и эти респонденты не могли вспомнить названия законов. Из этих «самых осведомленных» 10% (от всей выборки), три четверти (76,9%) знают, что им необходимо зарегистрироваться для проживания и работы в Казахстане, остальные мигранты давали односложные ответы или отвечали не по существу. В таблице 2 приведены их ответы:

⁷⁰ Южный Казахстан, 2008 г., 21 ноября // Мониторинг соблюдения прав человека в Казахстане: Бюллетень Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности, 30 ноября 2008 г., раздел «Трафик: торговля людьми и использование рабского труда».

⁷¹ Был отмечен подобный случай в отношении казахстанских работников в России. Ист.: Десять граждан Казахстана попали на Ставрополье в жестокое рабство. <http://kazpravda.kz/c/1291996065> 10 декабря 2010 г.

⁷² В течение последних шести лет Правительство РК принимает двухлетние Планы мероприятий по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми. План содержит мероприятия по профессиональной подготовке работников правоохранительных органов методам выявления, пресечения преступлений по торговле людьми, ведению отдельной уголовно-правовой статистики по уголовным делам и преступлениям, связанным с торговлей людьми и анализ результатов расследования, по информационному освещению через СМИ мер по борьбе с торговлей людьми, проведению информационных кампаний.

Таблица 2. С какими именно законами в области трудовой деятельности в стране пребывания Вы знакомы?

	Абс	%%
Необходимо зарегистрироваться для того, чтобы работать в РК	20	76,9
Закон о миграции	2	7,7
Право на труд	1	3,8
Необходимо иметь удостоверение беженца	1	3,8
Медицинское обслуживание ребенка	1	3,8
Ответ не по существу	3	11,5
Затрудняюсь ответить	1	3,8
Выборка	26	100

Еще более удручающим фактом является то, что доля респондентов, знающих законы своей собственной страны, еще меньше – 2,4% (ото всей выборки) или 6% от числа тех, кто указал на знание законов своей страны. В таблице 3 приведены их ответы на этот вопрос. 70% респондентов признались, что не знают законов своей страны и 24% не дали никаких ответов. На вопрос о том, с какими именно законами собственной страны знакомы мигранты, были получены следующие ответы.

Таблица 3. С какими именно законами в области трудовой деятельности собственной страны Вы знакомы?

	Абс	%%
Закон о труде	4	26,7
Закон о миграции	2	13,3
Таможенный закон	1	6,7
5-дневная рабочая неделя	1	6,7
8 часовой рабочий день	1	6,7
Ответ не по существу	8	53,3
Выборка	15	100

Большинство мигрантов – 73% не знали ни одной организации, которые защищают права мигрантов. 21% затруднились с ответом и лишь 6% (0,6% ото всей выборки) ответили, что они знают организации, которые могут защитить их права. Среди перечисленных: Миграционная полиция, посольство республики, консульство, агентство по трудоустройству, Центр по правам иностранцев (?), администрация рынка. В Алма-Ате были упомянуты ПРООН, ОБСЕ и ЮНИСЕФ (по одному разу).

О том, что правовая грамотность мигрантов за три года существенно не повысилась, свидетельствуют сле-

дующие данные исследования МОТ, проведенного в 2008 г., почти в тех же районах Южного региона РК, в которых проводилось авторское исследование 2005 г. Согласно данным опроса, не менее трети трудящихся-мигрантов не имели на руках своего паспорта. Около 66% тех работников, чьи паспорта были изъяты в Казахстане, сказали, что они сами не хотели бы хранить свои паспорта и были рады передать их работодателю или рекрутеру. Примерно 40% респондентов хотя бы один раз задерживались правоохранительными органами Казахстана, и в половине случаев после получения взятки их отпускали. 29% не получили обещанных заработанных денег. Никто из опрошенных мигрантов не обращался в общественные организации (НПО) за помощью и не знал об их существовании, ни один работник не являлся членом профсоюза⁷³.

Т.е., значительная доля трудящихся-мигрантов не только не имела паспортов, но и 21% респондентов (ото всей выборки), согласно опросу МОТ, были добровольно готовы терпеть элементы рабского отношения с себе, т.е. жить и работать в чужой стране без паспорта, рискуя к тому же не получить заработанных денег, ведь такая участь постигла почти треть их товарищей-мигрантов.

Слабая правовая грамотность и низкая информированность может привести в стагнации проблем, возрастанию рисков криминализации, поскольку решение проблем идет не через легальные институциональные механизмы, а через «мигрантские сети» другие неформальные, а порой и криминальные социальные практики.

Институциональная поддержка трудящихся – мигрантов

Институциональные механизмы легального трудоустройства мигрантов слабы. Государственные и частные агентства занятости пока недостаточно эффективны в поиске информации о вакансиях, в трудоустройстве, решении социальных проблем и это характерно не только для Казахстана, но и для России и других стран СНГ. Как показали исследования автора, занятость осуществляется через стихийные рынки труда, «черные» биржи, посредников. Лишь 5-7% мигрантов находят работу через службы занятости. Эти легальные институты заменили «мигрантские сети». «Мигрантские сети» – это неформальные связи и земляческие отношения в мигрантских сообществах, которые играют решающую роль на всех этапах организации миграции: поиска работы, трудовой деятельности, передачи денег, возвращения

⁷³ Занятость трудящихся-мигрантов в неформальной экономике Казахстана... С. 36

в страну исхода и т.д. Государственные механизмы защиты прав трудящихся мигрантов еще не достаточно развиты, а институты гражданского общества в Казахстане и странах ЦА слишком слабы, чтобы защищать их.

Не снижаются риски мошенничества со стороны туристических фирм, которые не имея лицензий на оформление трудоустройства граждан Казахстана, за большие деньги берутся за поиск работы и устройство граждан РК за рубежом. Например, в Чимкенте имели место случаи «трудоустройства» граждан Южного Казахстана через чимкентскую турфирму «*Қуаныш*» рабочими «на нефтяные платформы в Мексиканском заливе». Желающие, которых оказалось очень много, заплатили в банк на расчётный счёт турфирмы по \$700. Когда подошёл срок отправляться в США, выяснилось, что никакой американской фирмы не существует. Расследование финансовой полиции ни к чему не привели, потому что фальшивая фирма исчезла, и украденных денег никому не вернула⁷⁴.

Во время очередной проверки прокуратура выявила новые факты незаконного вывоза граждан РК для трудоустройства за границу. «*ПКФ Олжа*», у которой отсутствовала не только лицензия на вывоз рабочей силы, но и на занятие туристической деятельностью. Для рекламы своих услуг «Олжа» использовала бегущую строку «Работа за рубежом» на некоторых телеканалах Чимкента⁷⁵.

Несмотря на отсутствие лицензии, «Олжа» объявила о наборе на работу в странах Западной Европы, в частности в Чехии и Южной Корее. За оформление виз и «документов» фирма брала с некоторых граждан до \$1,5 тыс. 14 южноказахстанцев, отправленных этой фирмой Чехию стали жертвами мошенничества. После двух месяцев работы на стройке, когда казахстанцы стали просить оплату, хозяин сказал, что все деньги давно заплачены представителю казахстанской стороны. Некоторых женщин насильно удерживали в Чехии, склоняя к занятию проституцией, а группу мужчин из ЮКО использовали на самых тяжёлых работах в строительстве. Для того, чтобы вырваться из ситуации близкой к рабству, казахстанским гражданам пришлось обратиться в Посольство РК в Чехии. В декабре 2004 г. департамент по борьбе с экономической и коррупцион-

ной преступностью ЮКО возбудил в отношении директора «*ПКФ Олжа*» уголовное дело⁷⁶.

После появления подобных случаев «трудоустройства» иностранных граждан, правительство Чехии ужесточило миграционное законодательство с 1 января 2011 г., и теперь трудящиеся-мигранты не смогут въехать в страну по туристической путевке.

Против таких случаев казахстанское государство ратифицировало ряд важных международных документов (Конвенции ООН) о ликвидации всех форм дискриминации и по борьбе с торговлей людьми и приняла ряд важных изменений во внутреннее законодательство, о чем шла речь выше. Кроме того, помощь гражданам Казахстана, оказавшимся жертвами торговли людьми за рубежом, оказывают дипломатические и консульские представительства РК. Ежегодно для этого выделяются средства по республиканской бюджетной программе «Оказание финансовой помощи гражданам Республики Казахстан, незаконно ввезенным в иностранные государства и ставшим жертвами торговли, а также пострадавшим за рубежом от других преступлений и оказавшимся в форс-мажорных обстоятельствах». С января по октябрь 2007 г. загранучреждения Казахстана оказали помощь 28 казахстанским гражданам. В 2007 г. государство израсходовало на эти цели 11,7 млн. тенге⁷⁷.

Роль институтов гражданского общества в оказании правовой помощи трудовым мигрантам

В Казахстане институты гражданского общества начали оказывать правовую помощь трудящимся-мигрантам и другим иностранным гражданам в начале 2000-х гг. Пионером в этой области в РК было Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности (Алма-Ата).

В рамках программы содействия соблюдению законности и защите прав трудовых мигрантов в РК, Фонд Евразия Центральной Азии при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (ЮСАИД), в 2007 г. начал четыре проекта на базе неправительственных организаций в Алма-Ате, Актау, Петропавловске Чимкенте и других городах Казахстана. 25 июня 2008 г. в Алма-Ате при содействии Фонда

⁷⁴ За морем житьё не худо. Но на заработки туда нужно отправляться только по трудовой визе. Газета «Южный Казахстан» от 18 февраля 2005 г.

⁷⁵ Этот метод рекламы очень популярен на чимкентских телеканалах. Здесь можно увидеть объявление об услугах «профессора из Ташкента, который лечит варикоз и гемморой» (канал НТК), об узбекской бригаде строителей (31канал), трудоустройстве за рубежом (Status: КТК), услугах «салонов красоты» и другие. Чимкент, апрель 2005 г.

⁷⁶ Там же. Все рекрутинговые агентства РК должны иметь государственную лицензию на вывоз рабочей силы за пределы Казахстана. Департамент Министерства труда и социальной защиты населения ЮКО, наделён полномочиями контролировать вывоз рабочей силы за пределы Казахстана и деятельность рекрутинговых агентств.

⁷⁷ Четвертый и пятый сводный периодический доклад о выполнении Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» Ист.: http://www.zakon.kz/site_main_news/193706-postanovlenie-pravitelstva-respubliki.html Сохранено 30 апреля 2011 г.

Евразия был открыт Центр поддержки трудовых мигрантов. Центр занимался правовым просвещением трудовых мигрантов, проводил юридические консультации, распространял информационные материалы, проводил информационные кампании среди населения по правам трудовых мигрантов⁷⁸.

В 2010 г. при финансовой поддержке МОМ в Казахстане и Фонда DFID, (Великобритания), в Казахстане реализуется программа по содействию трудящимся-мигрантам. В реализации участвуют такие неправительственные организации как «Детский фонд Казахстана» (Алма-Ата), общественная организация «Сана-Сезим» (Чимкент), неправительственные организации в Петропавловске и Астане. В рамках проектов работают горячие линии, оказываются консультации по телефону и на месте – по вызову трудового мигранта (мобильные консультации) и проводится правовое информирование мигрантов. Центры содействия трудовым мигрантам в РК призваны защищать права и интересы мигрантов, что носит вклад в регулирование миграционных процессов в целом.

В Казахстане существует также Конфедерация работодателей (предпринимателей) РК, которая проводит большую информационную работу среди предпринимателей по поводу соблюдения прав трудящихся-мигрантов.

Как показывают социологические исследования, трудовые мигранты не осведомлены о своих правах и не умеют их защищать. Это относится к иностранным гражданам, работающим по найму и торговым мигрантам. Рабочие, как правило, не платят налогов, и таким образом, сами, нарушая закон, не обращаются в суд и иные инстанции в случае ущемления их прав. НПО мало вовлечены в разрешение и предупреждение конфликтов, связанных с трудовым мигрантами, защиту их прав. Правительство Казахстана редко привлекает представителей неправительственного сектора и экспертов к разработке законодательных инициативам в области защиты прав трудящихся-мигрантов.

НПО, в том числе создаваемые самими трудовыми мигрантами, могли бы заняться не только правовым просвещением мигрантов, но и защитой их прав в случае нарушения. Необходимо трансграничное сотрудничество НПО Казахстана, Центральной Азии и России. НПО могли бы сыграть в легализации трудовых мигрантов и лоббировании их интересов, защите прав и т.д., этом большую роль. Например, «Гражданское содействие» Фонд Таджикистан в Москве и другие.

В Казахстане также накоплен положительный опыт легализации незаконных трудовых мигрантов – миграционной амнистии, проведенной в 2006 г. Этот опыт может быть использован в других странах СНГ и в пер-

вую очередь в России, где имеется большое количество нерегулируемых мигрантов.

ГЛАВА 4. ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ В РК

Для совершенствования системы регулирования трудовой миграции в Казахстане и организации системы защиты прав трудящихся-мигрантов, необходимы законодательные и институциональные изменения, развитие межведомственного и международного сотрудничества, новая информационная политика. Рекомендации предлагаются по следующим направлениям с учетом новой социально-экономической и правовой ситуации, которая складывается после ратификации соглашений в рамках Таможенного союза Беларуси, Казахстана, России.

Рекомендации по направлениям:

Формирование международно-правовой базы и реформирование национального законодательства в соответствии с международными стандартами в области защиты прав трудящихся-мигрантов

Для формирования **международно-правовой базы** Казахстану важно последовательно осуществлять шаги по: а) присоединению к Международным конвенциям ООН, МОТ и МОМ (независимо от сроков присоединения); б) подписания трех- и многосторонних соглашений по защите прав трудящихся-мигрантов и в) разработке национального законодательства регулирующего отношения в области миграции населения и трудовой миграции в частности.

Разработка проектов и **подписание соглашений** в области трудовой миграции в идеале должны быть синхронизированы во времени и согласованы с партнерами по Таможенному Союзу /ЕЭП.

- Существует несколько самых важных **конвенции МОТ**, к которым в ближайшие годы должен присоединиться Казахстан. Это в первую очередь:

Конвенция N 97 «О работниках-мигрантах», первая конвенция, специально посвященная правам трудящихся-мигрантов, в которой регулируются в первую очередь вопросы группового найма (вербовки), принята в 1949 г.

Конвенция N 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам

⁷⁸ http://www.ef-ca.org/ru/?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=19&ccdate=1-2011 Сохранено 1 июня 2011 г.

равенства возможностей и обращения», которая направлена на противодействие и ограничение незаконной трудовой миграции, и была принята в 1975 г.⁷⁹

Регулирующие нормы и глоссарий вышеуказанных Конвенций МОТ, а также Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей должны учитываться при разработке внутреннего законодательства и трехсторонних соглашений в первую очередь.

В рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства трех стран – Белоруссии, Казахстана и России, ратифицировано соглашение по миграции “Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей”, в котором имеются необходимые нормы по защите прав трудящихся-мигрантов. Необходимо разработать национальную нормативно-правовую базу для реализации соглашений, где закрепить основные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, полномочия государственных органов в отношении трудящихся-мигрантов.

При разработке законопроектов необходимо уделить особое внимание антидискриминационным принципам и нормам в соответствии с положениями Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ратифицированной РК в 1998 г., Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах ребенка, ратифицированных соответственно в 1998 г. и 1994 гг.

Необходимо развивать трехстороннее сотрудничество в рамках Единого экономического пространства (с консультациями со странами ЕврАзЭС) в области условий безопасности и оплаты труда, социального обеспечения и защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Имплементация соглашений в части соблюдения трудового законодательства и защиты прав трудящихся-мигрантов в стране приема должна стать ключевым направлением в формировании единого миграционного и правового пространства и рынка труда государств-участников ЕЭП.

Поскольку большинство трудовых мигрантов пребывают в Казахстан в основном из стран Центрально-

Азиатского региона: Киргизстана, Узбекистана, Таджикистана, то в первую очередь с этими странами необходимо осуществлять межгосударственное сотрудничество в области регулирования трудовых миграций и защиты прав трудящихся-мигрантов.

Важно подписать и ратифицировать договор между странами-участницами о реадмиссии; укреплять с учетом современных социально-демографических и экономических процессов сотрудничество между странами Центрально-азиатского региона, Европейским Союзом, другими развитыми странами; уделить приоритетное внимание правовому регулированию отношений и развитию сотрудничества с приграничными областями России; развивать сотрудничество стран-участниц в области предупреждения незаконной миграции, в том числе торговли людьми.

В РК в настоящее время обсуждается **законопроект по “Миграции населения”** (он даже утвержден нижней палатой парламента – Мажилисом). При его доработке в 2011 г. необходимо включить нормы по защите трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов, меры в области адаптации и интеграции мигрантов. Необходимо учитывать, что после ратификации соглашений всеми странами в рамках ЕЭП (планируется, что соглашение вступит в силу с 1 января 2012 г.), ситуация в регулировании отношений в области трудовой миграции изменится и поэтому уже сейчас необходимо внести изменения в национальный законопроект. Законопроект РК по миграции населения необходимо доработать, чтобы он обеспечивал правовую базу свободного передвижения рабочей силы в странах ЕЭП и защиту прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Самое главное грядущее законодательное нововведение это отмена разрешительного порядка трудоустройства граждан и обеспечение равных прав в трудоустройстве граждан Беларуси, Казахстана, России на территории стран-участниц.

Поскольку у Беларуси и России разрешительный порядок трудоустройства граждан отменен еще в 1996 г., то Казахстану предстоит интенсивная **работа по внесению изменений в законы, регулирующие новый порядок движения рабочей силы:** поиска работы, трудоустройства, обеспечения безопасности, условий и оплаты труда для трудовых иммигрантов из Беларуси и России.

Кроме того, сама **система разрешительного порядка трудоустройства в РК должна быть реформирована**. Разрешения должны выдаваться самим трудовым мигрантам, а не работодателям. Именно сложная ежегодная процедура формирования квоты, а затем выдачи разрешений работодателям, которые согласно этим разрешениям приглашают иностранных работников, создает бюрократические препоны и грозит рисками коррупции. Упрощение системы квотирования требует

⁷⁹ Есть еще другие очень важные конвенции МОТ, положения которых должны быть учтены при разработке соглашений. Это: Конвенция МОТ N 105 «Об упразднении принудительного труда» (1957 г.); Конвенция N 111 «О дискриминации в области труда и занятий», содержащая определение термина «дискриминация» (1958 г.); Конвенция N 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962 г.); Конвенция N 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», которая расширяет права мигрантов в данной сфере по сравнению с Конвенцией N 118 г. (1982 г.). Важна также Рекомендация МОТ N 151, принятая в 1975 г. о работниках-мигрантах. Она охватывает всю правовую сферу регулирования отношений в области трудовой миграции.

первоначального социально-экономического исследования для обоснования нововведений.

Не менее сложной и скорее всего долгосрочной будет работа по **гармонизации системы социальной защиты** трудящихся-мигрантов в государствах-участниках ЕЭП.

Практическая работа

Практическая работа в первую очередь будет заключаться в **создании общей информационной базы по вопросам занятости населения и вакансий** рабочих мест, в обеспечении открытого доступа для трудящихся-мигрантов и работодателей в Беларуси, Казахстане, России, и шире – в странах ЕврАзЭС.

Необходимо разрабатывать базы данных о потребностях в рабочей силе с разбивкой по регионам, отраслям и специальностям, квалификационным характеристикам (в потенциальной стране приема), а также предложения рабочей силы (в странах исхода). Важно создавать открытые, доступные, постоянно обновляемые системы - базы данных вакансий (спроса и предложения рабочей силы), информирования иностранных граждан о правилах въезда и пребывания на территории стран-участниц, о национальном миграционном законодательстве стран. Эффективно работающие электронные ресурсы (системы) способствуют саморегуляции потоков рабочей силы.

Для привлечения квалифицированных кадров в РК необходимо разработать систему мер **экономического стимулирования** (высокую оплату труда и социальный пакет, упрощенное принятие гражданства). Конкуренция на рынке труда стран ЕЭП будет объективно ускорять реформы в сфере обучения и образования Казахстана.

Для привлечения трудовых ресурсов в РК необходимо разработать меры, которые стимулировали бы иностранных граждан развивать свой **бизнес** и приобретать казахстанское гражданство (упрощенное получение разрешения на временную трудовую деятельность, поощрение бизнеса иностранных граждан в РК, налоговые льготы, упрощенное получение гражданства и др.).

Формирование **баз данных о незаконных мигрантах** из третьих стран и обмен данными.

Организация программ **обмена лучшим опытом** приема трудовых мигрантов, накопленных в странах Европы и Азии.

При разработке Стратегических планов развития РК на 2010-2014 годы и до 2020 года предусмотреть **развитие инфраструктуры для повышения внутренней и международной мобильности кадров** – развитие системы арендного жилья, социальной инфраструктуры, упрощенной процедуры регистрации.

Институциональные реформы

В РК для укрепления институциональной базы необходимо создать специальный уполномоченный государ-

ственный орган по регулированию миграций в составе Правительства РК.

В то же время, **институциональные реформы** в области регулирования трудовой миграции в РК должны быть завершены с учетом потенциально новой ситуации на рынке труда стран ЕЭП. После институциональной реформы в октябре 2010 г функции управления миграционными процессами в Республике Казахстан переданы в ведение МВД РК и его территориальных подразделений. Передача функций управления миграционными процессами в ведение МВД РК и его территориальных подразделений не является, на наш взгляд, эффективным решением и может привести к росту коррупции на местах. В случае подписания трехсторонних соглашений и формирования предпосылок единого рынка труда, многие разрешительно-ограничительные функции МВД отпадут сами собой.

Поскольку регулирование миграции в Российской Федерации осуществляется Федеральной миграционной службой РФ, а в Республике Беларусь - МВД РБ, а в Республике Казахстан - МВД РК, то межведомственное сотрудничество между тремя государствами могут помочь в разработке и подписании трехсторонних соглашений по синхронной отмене разрешительно-ограничительных процедур, борьбе в незаконной миграцией, обмену данными, разработке системы защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Необходимо развивать систему **частных агентств занятости** (ЧАЗы), посреднических фирм, рекрутинговых агентств с частно-государственным или частным, (работающим по лицензии), статусом которые занимаются поиском работы, обеспечением информацией по социальной защите, консультациями по законодательству для казахстанских трудовых мигрантов, трудоустройством, наряду с государственными службами трудоустройства.

На начальных этапах, используя информационные возможности МИРПАЛ, можно **распространять модели организованного набора** (рекрутинга), уже нарабатанные в России (например, модели «Уральского дома»).

Необходимо учредить должность **представителя (атташе) по вопросам трудовой миграции** для урегулирования проблемных ситуаций и нарушений трудовых и социальных прав мигрантов при посольствах или иных органах в принимающих и посылающих странах.

Омбудсманом по правам человека в принимающих и посылающих странах необходимо развивать сотрудничество.

В Казахстане необходимо **создавать институционализированную систему защиты** трудовых и социальных прав мигрантов.

При разработке Стратегических планов развития РК на 2010-2014 годы и до 2020 года предусмотреть **развитие инфраструктуры для повышения внутренней**

и международной мобильности кадров – развитие системы арендного жилья, социальной инфраструктуры, упрощенной процедуры регистрации.

Для совершенствования миграционной политики в области защиты прав трудящихся-мигрантов необходимо учредить межведомственную Рабочую группу и развивать меж- и внутриведомственное сотрудничество в этом направлении.

Информационная работа и роль СМИ и институтов гражданского общества

Свободное перемещение рабочей силы – это потенциально новая экономическая и социальная реальность, требующая радикального **изменения общественного сознания** во всех странах приема. Между тем, «*мигрантофобия*» и ксенофобия широко распространены в России, где еще не все слои общества понимают решающую роль трудовой миграции (и миграции в целом) для российского общества. Поэтому страны СНГ, ЕврАзЭС, и в первую очередь государства-участники ТС/ЕЭП должны форсировать **разработку согласованных программ адаптации и интеграции трудовых мигрантов, разъяснительной и информационной работе среди населения**. Это будет содействовать развитию толерантных межэтнических и межконфессиональных отношений, формированию навыков межкультурного общения среди мигрантов и населения принимающего сообщества, противодействию ксенофобии и расовой нетерпимости в обществе.

Казахстану можно позаимствовать опыт России в установлении связей с международными и неправительственными организациями в странах исхода мигрантов – Киргизстане и Таджикистане, для их **предвыездной подготовки** (с ориентацией на Казахстан). По предложению экспертов, полдневные **подготовительные семинары** могли бы включать информацию правового и социально-культурного характера для первичной ориентации мигранта после прибытия в РК. Также необходимо организовывать для выезжающих в Казахстан мигрантов курсы русского языка и начальной профессиональной подготовки.

Необходимо формировать **систему общественного контроля за соблюдением прав мигрантов** и деятельности институтов, защищающих их права со стороны институтов гражданского общества.

Общественные объединения, в том числе создаваемые самими трудовыми мигрантами, могли бы заняться не только правовым просвещением мигрантов, но и защитой их прав в случае нарушения.

Развитие системы общественных **центров в поддержку мигрантов и их правовой защите**.

Участие мигрантов в профсоюзах чрезвычайно важно для правового обучения и развития навыков защиты своих профессиональных прав.

Необходимо трансграничное сотрудничество НПО Казахстана, Центральной Азии и России. НПО могли бы сыграть большую роль в легализации трудовых мигрантов и лоббировании их интересов, защите прав и т.д.

Необходим обмен информацией и взаимодействие омбудсманов по правам человека с НПО и экспертами в принимающих и посылающих странах

Обязательной частью принятия программных государственных документов должны стать **предварительная экспертиза и общественные обсуждения проектов** (социальной, демографической, национальной, миграционной политики Республики Казахстан), а также обязательный мониторинг выполнения программ. Необходимость взаимодействия всех акторов, вовлеченных в решение миграционных проблем миграций, должна быть не только включена в концепции и программы как важнейший принцип, но, и что более важно, иметь практические механизмы реализации: включение в рабочие группы по разработке проектов, их экспертизе, оценке выполнения проектов и т.д.

Взаимодействие экспертных сообществ, институтов гражданского общества и органов государственной власти стран-миграционных партнеров должны сыграть в этом ключевую роль.

Издание брошюр и развитие электронных ресурсов для эффективного информирования иностранных граждан о миграционном законодательстве, правилах въезда и пребывания, трудовых и социальных правах в стране трудоустройства, культуре и обычаях, языковых обучающих программах и курсах – лишь часть большой информационной работы, которую предстоит провести в странах ЕЭП, ЕврАзЭС, СНГ в ближайшие время.

Необходимо организовать **программы обмена лучшим опытом защиты прав** трудовых мигрантов, накопленных в странах Европы и Азии и изучать, обобщать и распространять накопленный в странах СНГ/ЕЭП опыт.

Научная работа, статистический учет

В последние годы проведены исследования по проблемам трудовой миграции и положения трудящихся-мигрантов, в частности принудительного труда, феминизации трудовой миграции и использованию детского труда, проведен ряд статистических исследований миграции. Однако, в Казахстане существует ряд проблем в области трудовых миграций, которые еще не стали объектом глубокого изучения и анализа, а именно нарушения прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Необходимо изучать вклад трудовых мигрантов, создавать эконометрические модели для оценки экономической эффективности деятельности трудовых мигран-

тов, что важно для понимания роли миграций и может быть компонентом программ развития бизнеса в самом Казахстане, формирование толерантного отношения к иммигрантам.

Взаимодействие экспертных сообществ и **институтов гражданского общества** стран-миграционных партнеров должны сыграть в этом ключевую роль.

Разрабатывать методики статистического учета и оценки нерегулируемых и незаконных трудовых мигрантов

Осуществлять периодическую открытую публикацию по всем показателям трудовой миграции

Обеспечить открытый доступ к демографической и миграционной информации (статистическим и аналитическим данным) путем размещения в Интернете или многотиражных публикаций.

ГЛАВА 5. ОТЧЕТ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ СРЕДИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ, ПРИЕХАВШИХ НА ЗАРАБОТКИ В РЕСПУБЛИКУ КАЗАХСТАН ИЗ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ (МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ)

Введение

Данный отчет подготовлен в июне 2011 г. по результатам социологического исследования среди трудовых мигрантов, приехавших на заработки в Республику Казахстан из других государств (международных трудовых мигрантов). Отчет подготовлен в рамках проекта «Защита социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ – политические изменения и возможные варианты» по проекту Сети МИРПАЛ, который финансирует Всемирный банк (США) и координирует Фонд «Миграция XXI век» (Россия).

В странах СНГ, особенно в России и Казахстане, широкое распространение в первое десятилетие XXI века получила *нерегулируемая* трудовая иммиграция. Пользуясь безвизовым режимом, граждане иностранных государств законно въезжают в Казахстан, а затем незаконно в нем трудоустраиваются. Численность незаконных мигрантов в последние годы по экспертной оценке автора варьируется год от года – от 500-700 тыс. до 1 млн. человек (кумулятивно, за год) и в несколько раз превышает число легально занятой иностранной рабочей силы.

Трудовые иммигранты заняты в основном в строительстве, торговле, сфере обслуживания, сельском хозяйстве и секторе надомных услуг РК. Сложная бюрократизированная процедура получения разрешения на привлечение иностранных работников вынуждает казахстанских работодателей нелегально использовать

рабочую силу из-за рубежа, при этом нарушая законодательство и права трудящихся-мигрантов. Нарушения прав мигрантов стали массовыми, при этом практика реализации социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов изучена недостаточно.

Данное социологическое исследование (анкетный опрос трудовых мигрантов и экспертный опрос) предприняты для изучения ситуации с соблюдением трудовых и социальных прав мигрантов в Казахстане и изучения системы защиты прав трудящихся-мигрантов. Данные исследования могут использоваться в качестве информационно-аналитической базы для лиц принимающих решения в области разработки миграционной политики, законодательства, развитию системы защиты прав трудящихся-мигрантов в РК.

Цель социологического исследования: выявление ситуации с соблюдением трудовых и социальных прав трудящихся-иммигрантов в Казахстане, изучение системы защиты прав мигрантов и разработка рекомендаций по развитию системы защиты прав трудящихся-мигрантов.

Задачи исследования:

- определить социально-демографический портрет мигрантов (пол, возраст, образование, гражданство),
- изучить географию и продолжительность трудовой миграции,
- выявить, как решаются вопросы трудоустройства и регистрации мигрантов в Казахстане,
- выявить нарушения прав и свобод трудящихся-мигрантов в государстве трудоустройства,
- определить какие институты занимаются защитой трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов и какова их эффективность в Казахстане,
- разработать предложения по совершенствованию национальной нормативной - правовой базы и по развитию системы защиты прав трудящихся-мигрантов в Казахстане.

Объектом данного исследования являются трудовые мигранты, приезжающие в Казахстан на заработки и система защиты прав трудящихся-мигрантов в республике.

Предметом исследования является:

Нарушение трудовых и социальных прав трудовых мигрантов и функционирование системы защиты прав трудящихся-мигрантов в Казахстане

Методы исследования

- Анкетирование «face to face» с помощью структурированной анкеты, заранее разработанной для данной целевой группы.

• Объем и дизайн выборки: 101 респондент, отобранный с помощью метода «снежного кома» в южном регионе Казахстана (городах и сельской местности), которые репрезентируют основные области и города приема трудовых мигрантов в Казахстане.

• Покрытие: г. Алма-Ата и Алма-Атинская область, г. Чимкент и Южно-Казахстанская область

• Выборка целевая, гомогенная, представлена трудовыми мигрантами, занятыми в различных секторах экономики Казахстана.

• Дизайн анкеты был подготовлен членами исследовательского коллектива из Киргизстана при участии исследователей Фонда поддержки социальных проектов «Миграция XXI век» из России и других членов коллектива из Казахстана и России.

• Экспертный опрос специалистов (ученых, административных работников, активистов НПО) – 5 человек по миграционному законодательству и соблюдению прав трудящихся-мигрантов в Казахстане. (список прилагается)

Время проведения:

Опрос трудовых мигрантов проходил в период с 1 по 12 июня 2011 года.

Таблица 4. География исследования

	Регион	Количество опрошенных	
		(человек)	(процентов)
1	Город Алма-Ата и Алма-Атинская область	71	70,3
2	Город Чимкент и Южно-Казахстанская область	30	29,7
	Итого	101	100,0

В проведении анкетирования среди мигрантов принимали сотрудники неправительственной организации (НПО) «Сана-Сезим» (Чимкент), руководитель г-жа Х.Абышева и волонтеры НПО «Детский фонд Казахстана» (Алма-Ата), руководитель г-жа Э.Ватлина, в связи с чем автор выражает им свою искреннюю признательность.

Социально-демографический портрет респондентов

Таблица 5. Пол респондентов

	Кол-во	%
мужской	56	55,4
женский	44	43,6
Всего	100	99
Без ответа	1	1
Всего	101	100

Среди опрошенных трудовых мигрантов преобладают мужчины 55,4% (женщины – 43,6%), но в страновом разрезе среди респондентов из Таджикистана преобладают мужчины – 86,7% (женщины – 13,3%), Узбекистана – 55,6% (женщины – 44,4%). Среди респондентов из Киргизстана больше женщин 52,3%, чем мужчин – 47,7%, что связано с тем, что в выборку попали киргизские граждане, занятые в сфере торговли на рынках и в сельском хозяйстве в табаководстве и овощеводстве, где преобладают женщины. Среди россиян и работников из других стран женщины составляют 60%.

Таблица 6. Возраст респондентов

	Кол-во	%
до 18 лет	2	2
18-29 лет	47	46,5
30-40 лет	39	38,6
41-50 лет	9	8,9
51 и старше	1	1
Всего	98	97
Без ответа	3	3
Всего	101	100

Среди опрошенных трудовых мигрантов 85,1% составляют возрастные группы активного трудоспособного возраста – от 18 до 40 лет. Среди них: группы 18-29 лет составляют 46,5%, и 30-40 лет – 38,6%. Возрастная группа 41-50 лет составила 8,9% респондентов, 51 год и старше – 1%. Молодые люди до 18 лет составили 2% респондентов.

Возрастная структура в страновой разбивке различается. Так, среди мигрантов из Киргизстана 95,4% составляют группы от 18 до 40 лет, среди мигрантов из Узбекистана их доля равна 83,4%, а Таджикистана – 78,6%, остальные таджикские мигранты (21,4%) – от 41 до 50 лет. Опрошенные из России – более старшего возраста: от 30 до 50 лет.

Таблица 7. Образование респондентов

	Кол-во	%
Неоконченное среднее	22	21,8
Среднее общее	40	39,6
Среднее специальное/ профессиональное	29	28,7
Высшее	9	8,9
Всего	100	99
Без ответа	1	1
Всего	101	100

Самая большая доля опрошенных мигрантов имеет среднее общее образование - 39,6%, незаконченное среднее – 21,8%, среднее специальное/профессиональное – 28,7%, высшее – 8,9%.

При этом имеются определенные различия в страновой разбивке. Среди респондентов из Узбекистана преобладает молодежь со средним общим образованием – 41,9%, незаконченным средним – 36,1% и средним специальным/профессиональным образованием – 22,2%. Среди респондентов из Киргизстана преобладает молодежь со средним общим образованием – 43,2%; средним специальным/профессиональным – 31,8% и незаконченным средним образованием – 15,9%; 9,1% имеют высшее образование. Таджикиские мигранты имеют незаконченное общее среднее – 13,3%, общее среднее - 40%, среднее специальное/профессиональное – 33,3%, высшее – 13,3%. Все опрошенные мигранты из России имеют высшее образование, из других стран – среднее специальное.

В профессиональном разрезе обладатели профессий/квалификаций распределились следующим образом:

Таблица 8. Ваша профессия/квалификация

Профессия/ квалификация респондентов		Кол-во	%
		Строительство	23
Торговля	25	28,7	
Сфера обслуживания (кроме торговли)	11	12,6	
Сельское хозяйство	14	16,1	
Промышленное производство	5	5,7	
Квалифицированный труд (менеджеры, переводчики, IT специалистов)	5	5,7	
Евроремонт	2	2,3	
Юрист	1	1,1	
Футболист	1	1,1	
Врач	1	1,1	
Всего	88	100,8	

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

Среди респондентов преобладают имеющие строительные специальности – 28,7% (вместе с работающими в сфере ремонта квартир), в сфере торговли – 28,7%, сельского хозяйства – 16,1%, сфер обслуживания – 12,6%. Кроме того, имеются обладатели рабочих специальностей, занятых в промышленном производстве – 5,7%, в сфере квалифицированного труда (менедже-

ры, переводчики, IT специалисты, юристы, врачи и др.) – 7,9%.

В страновом разрезе среди респондентов из Узбекистана преобладают имеющие строительную специализацию – 41,9% и работающие в сфере обслуживания – 19,4%. Среди респондентов из Киргизстана большинство работают в сфере торговли – это 47,4%, сельского хозяйства – 21,1% и строительства – 18,4%. Таджикиские мигранты заняты в промышленном производстве – 30,8%, строительстве – 23,1%, сфере обслуживания – 23,1% респондентов.

Данные распределения не являются точным отражением распределения по профессиям/видам деятельности именно в таких пропорциях. Они свидетельствуют о наличии определенных профессий, востребованных на рынке труда Казахстана и занятости мигрантов в определенных отраслях. В действительности соотношение профессий, отраслей занятости, соотношении отраслей с другими секторами экономики Казахстана, может варьироваться в зависимости от региона и сезона (например, увеличение сезонной занятости в сельском хозяйстве в летний период). Кроме того, легальный статус мигранта (законный vs нерегулируемый) также влияет на доступ к целевой группе исследования. В строительстве, например, доступ к рабочим ограничен из-за условий безопасности и экологии и на стройку трудно попасть, чтобы опросить трудового мигранта, поэтому доля мигрантов-строителей в Алма-Ате может быть выше. Еще менее доступны надомные работники, работающие в частном секторе. Таким образом, реальные распределения могут быть иными, что отнюдь не умаляет важности проведенного социологического замера.

Таблица 9. Гражданство или подданство

	Кол-во	%
Кыргызстан	44	43,6
Узбекистан	36	35,6
Таджикистан	15	14,9
Россия	3	3
Китай	1	1
Таиланд	1	1
Всего	100	99
Без ответа	1	1
Всего	101	100

Из 101 трудового мигранта опрошенного в ходе исследования, 43,6% прибыли в Казахстан из Киргизстана. Более трети (35,6%) – выходцы из соседнего Узбекистана, на третьем месте – мигранты из

Таджикистана (14,9%). Среди других стран выхода мигрантов – Россия, Китай, Таиланд.

География и продолжительность трудовой миграции

В ответ на вопрос о том, в какие иностранные государства выезжали на заработки, ответы респондентов распределились следующим образом:

Таблица 10.

		Кол-во	%
Перечислите иностранные государства, где Вы работали?	Кыргызстан	18	18,8
	Узбекистан	6	6,3
	Таджикистан	2	2,1
	Россия	36	37,5
	Турция	1	1
	Другая страна	1	1
	Казахстан	72	75
Всего		136	141,7

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

Среди ответов трудовых мигрантов по поводу географии выезда, абсолютно преобладает Казахстан: в 75,0% случаях респонденты назвали Казахстан среди стран, где они работали наряду с другими странами. На втором месте – Россия с 37,5%, на третьем – Кыргызстан с 18,8%. Среди других стран достижения (10,4%) упомянуты Узбекистан, Таджикистан, Турция.

Во время последнего выезда за границу опрошенные мигранты работали (работают) в следующих государствах (Таблица 11):

Таблица 11.

		Кол-во	%
В каком государстве Вы работали (работаете)?	Кыргызстан	4	4,3
	Узбекистан	1	1,1
	Таджикистан	3	3,2
	Россия	8	8,5
	Казахстан	84	89,4

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

На вопрос, сколько всего времени респонденты проработали в иностранных государствах, ответы распределились следующим образом:

Таблица 12.

		Кол-во	%
Сколько всего (в общем) времени Вы проработали на территории иностранных государств?	менее 6 месяцев	1	1
	от 6 месяцев до 1 года	6	5,9
	от 1 года до 3 лет	29	28,7
	от 3 лет до 5 лет	22	21,8
	более 5 лет	39	38,6
	Всего	97	96
	Без ответа	4	4
Всего		101	100

Из 101 респондента значительная доля – 38,6% это мигранты «со стажем», которые работают в Казахстане свыше 5 лет. Наиболее полно представлена «молодая волна» трудовых мигрантов, которая составляет половину (50,5%) всех мигрантов: от 1 года до 3-х лет – 28,7% и от 3-х до 5 лет – 21,8%. 6,9% опрошенных только начали работать или работали в Казахстане от 0,5 до 1 года.

Вопросы трудоустройства и регистрации мигрантов в Казахстане

У мигрантов спрашивали, знали ли они, перед тем как в последний раз выехать на работу за границу, у кого будут работать в стране трудоустройства. На этот вопрос были получены следующие ответы:

Таблица 13.

		Кол-во	%
Перед тем как в последний раз выехать на работу за границу Вы знали, у кого будете работать в стране трудоустройства?	Да	63	62,4
	Нет	31	30,7
	Всего	94	93,1
	Без ответа	7	6,9
Всего		101	100

62,4% опрошенных знали у кого будут работать в стране трудоустройства еще до того как выехали на заработки за границу (в последний свой выезд). При этом доля знающих своего будущего работодателя варьируется в зависимости от страны исхода трудового мигранта: среди граждан Кыргызстана таковых было 74,4%, Узбекистана – 65,7%, Таджикистана – 53,3%. Среди опрошенных из России никто не знал своего работодателя, а все респонденты из других стран знали,

где они будут работать, что связано с легальностью оформления их трудовой деятельности.

Был также задан вопрос о способах поиска работы за границей, на что получены следующие ответы:

Таблица 14.

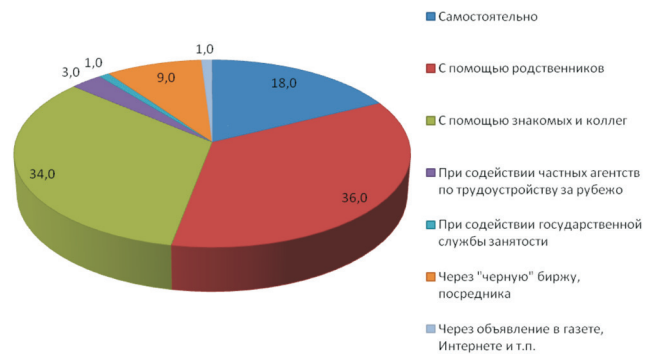
Каким способом Вы обычно искали работу за границей?	Кол-во	%	
	Самостоятельно	18	18
	С помощью родственников	36	36
	С помощью знакомых и коллег	34	34
	При содействии частных агентств по трудоустройству за рубежом	3	3
	При содействии государственной службы занятости	1	1
	Через “черную” биржу, посредника	9	9
	Через объявление в газете, Интернете и т.п.	1	1

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

Большинство опрошенных находили работу за границей с помощью родственников – 36%, с помощью знакомых и коллег – 34%, самостоятельно – 18%. Частные агентства по трудоустройству за рубежом оказали содействие в поиске работы 3% респондентов,

государственные службы занятости – лишь 1%. Через «черную биржу» и посредника нашли работу 9% опрошенных; с помощью объявления в газете, Интернете и т.п. – 1%.

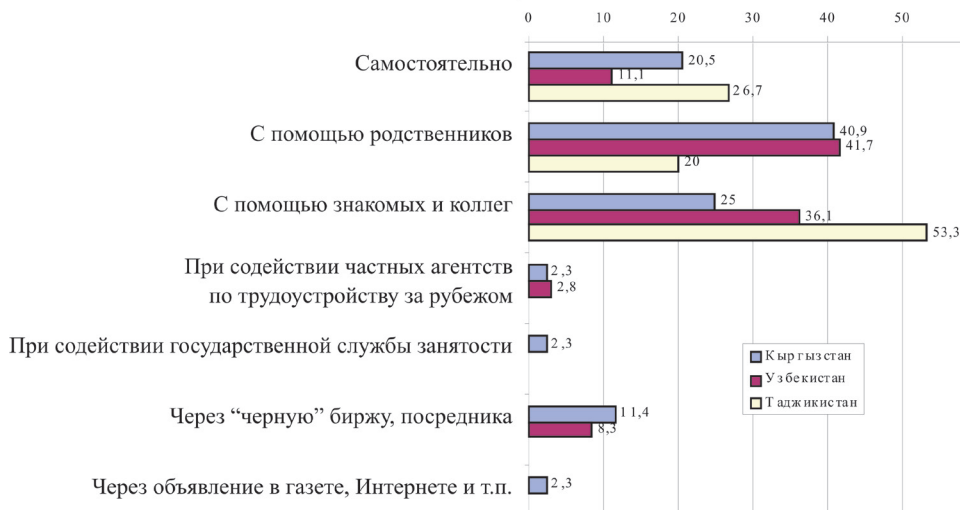
Диаграмма 3. Каким способом Вы обычно искали работу за границей?



Способы поиска места работы различаются в зависимости от страны исхода: так, 26,7% таджикских, 20,5% киргизских и 11,1% узбекских мигрантов ответили, что нашли работу самостоятельно. С помощью знакомых и коллег нашли работу

53,3% таджикских, 36,1% узбекских и 25,0% киргизских респондентов, а с помощью родственников: 41,7% узбекских, 40,9% киргизских и 20% таджикских мигрантов. Определенная часть опрошенных мигрантов из Киргизстана (11,4%) и Узбекистана (8,3%) призналась, что им пришлось прибегнуть к неформальным схемам поиска работы: через “черную” биржу, посредника. Например, через объявление в газете, Интернете и т.п. нашло работу 2,3% опрошенных киргизских мигрантов. С помощью государственной службы заня-

Диаграмма 4. Каким способом Вы обычно искали работу за границей (с разбивкой по странам), в процентах



тости смогли трудоустроиться только 2,3% киргизских мигрантов. (диаграмма 4). Опрошенные мигранты из России находили работу самостоятельно, с помощью знакомых и коллег, через «черную» биржу, посредника; респонденты из других стран – при содействии частных агентств по трудоустройству за рубежом и с помощью знакомых и коллег.

Важным вопросом в процессе легального трудоустройства является регистрация мигрантов (постановка на миграционный учет), заключение трудового договора с работодателем, получение разрешения на временное пребывание в Казахстане и т.д. Для выяснения ситуации с этими процедурами легализации пребывания и трудовой занятости, респондентам были заданы вопросы, на которые были получены следующие ответы:

Таблица 15. Предпринимали ли Вы следующие действия во время Вашего последнего выезда в государство трудоустройства? (в процентах)

	Да	Нет	Нет ответа	Всего
Заклучали ли Вы трудовой договор с работодателем во время последней Вашей работы за границей?	20,8	78,2	1	100
Вы становились на миграционный учет (регистрировались)?	90,1	4	5,9	100
Вы оформляли разрешение на работу?	15,8	59,4	24,8	100
Вы оформляли патент?	3	66,3	30,7	100
Вы получали разрешение на временное проживание (вид на жительство)?	14,9	66,3	18,8	100
Вы подавали заявление на получение гражданства?	4	69,3	26,7	100

Трудовой договор с работодателем во время последней поездки и работы за границей заключали лишь 20,8% респондентов, оформляли разрешение на работу – 15,8%, оформляли патент – 3%, получали разрешение на временное проживание (вид на жительство) – 14,9%, подавали заявление на получение гражданства – 4% респондентов. Однозначно положительным фактом является то, что подавляющая часть мигрантов – 90,1% встала миграционный учет, то есть легализовала свой статус немедленно после прибытия в Казахстан. Причем среди граждан Киргизии, России, других стран зарегистрировались 100%, Узбекистана – 96,9%, а Таджикистана – только 80% респондентов. Трудовой договор с работодателем заключили лишь 15,9% респондентов из Киргизии, 22,2% – Узбекистана и 13,3% – Таджикистана. Наибольший процент (46,2%) получивших разрешение на временное проживание (вид на жительство) в Казахстане – среди респондентов - граждан Таджикистана (в три раза выше среднего показателя в 14,9%), однако их доля в выборке слишком мала, чтобы распространять эти данные на всю совокупность таджикских мигрантов.

Нарушения прав и свобод трудящихся-мигрантов в государстве трудоустройства

Вопрос о том, с какими нарушениями или ущемлениями прав и свобод приходилось сталкиваться в государстве трудоустройства, оказался очень сложным для мигрантов, потому что права практически всех респондентов в той или иной мере нарушались. Основные нарушения трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов имеют место в таких случаях как: отказ работодателя заключать с мигрантом трудовой контракт/договор или легализовать правовой статус мигранта (47,5%); несвоевременная выплата заработной платы (53,5%) или отказ от выплаты заработной платы (17,8%), принуждение к бесплатному труду (12,9%); изъятие паспорта работодателем (30,7%), запрет со стороны работодателя покидать место работы,

который является ограничением права человека на свободу передвижения (41,6%); отказ в медицинском обслуживании – (17,8%) и другие нарушения. (см. подробнее диаграмму 3)

Еще более настораживающими явились такие нарушения как незаконные задержания со стороны правоохранительных органов, которые были упомянуты 33,7% респондентов и вымогательство со стороны правоохранительных органов, упомянутое 40,6% респондентов.

Что касается отношения со стороны принимающего сообщества, то отрицательное отношение населения было упомянуто 12,9% респондентов; 3% указали на случаи избиения либо причинения физических повреждений со стороны местного населения. Факты вымогательства или обмана со стороны диаспоры были упомянуты 7,9% респондентов; с обманом со стороны отправляющего агентства пришлось столкнуться 23,8% опрошенных.

Таким образом, нарушения прав, носят столь массовый характер, и мигранты так запуганы незаконными задержаниями и вымогательством со стороны правоохранительных органов, что боятся отвечать искренне из опасений, что это может им навредить. Именно на

вопрос о нарушениях прав больше всего затруднивших или не давших никакого ответа. Другой интерпретацией большой доли не ответивших на вопрос о нарушениях прав могло быть непонимание со стороны некоторых мигрантов из-за слабого знания русского языка. Однако, многие вопросы разъяснялись опрашиваемым на казахском языке (киргизский, узбекский и казахский языки – это языки одной тюркской группы языков), кроме того, подобных затруднений у респондентов не возникало при ответах на другие, менее чувствительные вопросы. Таким образом, полученные ответы красноречиво свидетельствуют о широком распространении нарушений трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов (диаграмма 5).

В разбивке по странам исхода (гражданству мигрантов) были отмечены определенные различия. Например, отказ работодателя от выплаты заработной платы был отмечен 27,3% респондентов из Киргизстана, 41,7% – Узбекистана и 28,6% – Таджикистана. Несвоевременная выплата заработной платы – это самое распространенное нарушение прав рабочих из ЦА республик со стороны казахстанских работодателей: его отметили 70% респондентов из Киргизстана, 86,2% – Узбекистана и 72,7% – Таджикистана.

Изъятие паспорта работодателем отметили 41,7% киргизских, 68,2% – узбекских и 66,7% таджикских респондентов. На принуждение к бесплатному труду со стороны работодателя указали: 15,8% киргизских,

Диаграмма 5. С какими нарушениями либо ущемлениями Ваших прав и свобод Вам приходилось сталкиваться в государстве трудоустройства? (в процентах)



36,8% узбекских и 42,9% таджикских респондентов. На запрет со стороны работодателя покидать место работы, которое является ограничением права человека на свободу передвижения, указали, соответственно, 52,2%, 81,5% и 77,8% опрошенных мигрантов из ЦА.

Трудовые мигранты из Центральной Азии чаще, чем мигранты из других стран становятся объектами незаконных задержаний со стороны правоохранительных органов, которые упомянули 57,7% киргизских, 54,5% – узбекских и 66,7% таджикских респондентов (средний показатель – 33,7%); и вымогательство со стороны правоохранительных органов, отметили, соответственно 64,3; 69,6 и 60,0% респондентов. (средний показатель – 40,6%).

Помимо этого и без того большого списка нарушений прав трудящихся-мигрантов, отдельными респондентами были отмечены такие случаи, как: обман со стороны посредника; вымогательство при задержании, вымогательство при задержании на рынке, вымогательство со стороны сотрудников полиции, незаконное вымогательство при выезде на работу в Россию; во время рейда (операции «Мигрант» и «Нелегал», периодически проводимые местной миграционной полицией органов внутренних дел – Е.С.) отъем документов, несмотря на наличие официального вида на жительство; отказ в квалифицированной медицинской помощи, «взнос в диаспору» (требуется дополнительное изучение этого вопроса – Е.С.).

органы или международные и неправительственные организации) для защиты своих трудовых или социальных прав.

На вопрос о том, куда обращались респонденты в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод в государстве трудоустройства, большинство мигрантов (70,5%) ответили, что они «никуда не обращались». (таблица 13) При этом никуда не обращались 80% респондентов-граждан Таджикистана, 71,4% – Узбекистана и 65,9% – Киргизстана.

В международные организации или неправительственные организации обращались 9,5%, а к помощи диаспор прибегли 7,4% респондентов. При этом опрошенные мигранты из Таджикистана – 13,3% и Киргизстана – 12,2% чаще других обращаются к помощи национальной диаспоры. В посольство или консульское учреждение и иные государственные органы посылающей страны обращались лишь 2,1%, и в правоохранительные или иные государственные органы государства трудоустройства – 2,1% респондентов, причем 9,5% респондентов стали свидетелями нарушения прав и вымогательства со стороны полиции.

Лишь 27% опрошенных трудовых мигрантов обратились за помощью в различные органы, когда их права были нарушены и только в менее чем половине случаев (46,4%, или 13% от всей выборки) их заявление или просьба мигранта были решены удовлетворительно. В

Таблица 16.

		Кол-во	%
Куда Вы обращались в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод в государстве трудоустройства?	Посольство либо консульское учреждение и иные государственные органы Вашей страны	2	2,1
	Правоохранительные или иные государственные органы государства трудоустройства	2	2,1
	Диаспоры Вашей страны	7	7,4
	Международные или неправительственные организации	9	9,5
	Не обращался никуда	67	70,5
	Был свидетелем нарушения прав, вымогательства со стороны полиции	9	9,5
Всего		96	101,1

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

Система защиты прав трудящихся-мигрантов и ее эффективность в Казахстане

В случае нарушения прав трудящихся-мигрантов иностранный гражданин должен иметь право обратиться в соответствующие институты (государственные

некоторых случаях обращения (21,4%, или 6% от всей выборки) мигрантам помогли частично; заявление или просьбы 17,9% респондентов (5% от всей выборки) остались безрезультатными. Более подробные ответы на вопрос о результатах обращения за помощью по поводу нарушения или ущемления прав и свобод, даны в следующей таблице:

Таблица 17.

		Кол-во	%
Если Вы обращались к кому-нибудь за помощью в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод, каков был результат данного обращения?	Моя просьба либо заявление были решены удовлетворительно	13	46,4
	Мне помогли частично	6	21,4
	Моя просьба либо заявление было оставлено без результата	5	17,9
	Помогли в центре содействия мигрантам в Алма-Ате	1	3,6
	Не обращался	1	3,6
	Не смогли защитить в диаспоре	1	3,6
	Ожидаю решения вопроса по обращению в правоохранительные органы	1	3,6
Всего		28	100,1

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

На вопрос о причинах того, что мигранты не обращаются за помощью по поводу нарушения или ущемления их прав и свобод, были получены следующие ответы.

Среди пожеланий, высказанных опрошенными трудовыми мигрантами: упростить процедуру пребывания в стране; продлить регистрацию хотя бы на 3

Таблица 18.

		Кол-во	%
Если Вы никуда не обращались в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод, то почему?	Думал, что это бесполезно и мне не помогут	19	27,1
	Не знал, кто может помочь в моей ситуации	9	12,9
	Не было времени или возможности куда-либо обратиться	16	22,9
	Боялся, что у меня самого будут неприятности	25	35,7
	Не сталкивался с нарушениями	1	1,4
	Не было необходимости	3	4,3
Всего		73	104,3

Сумма ответов превышает 100%, потому что респонденты могли дать более одного ответа.

Таким образом, судя по ответам трудовых мигрантов, они никуда не обращаются в случае нарушения их прав. Поскольку у многих мигрантов нерегулируемый статус, потому что они работают без контракта /договора, они опасаются, что в случае обращения у них самих будут неприятности (35,7% опрошенных высказали подобные опасения); 27,1% респондентов считали, что это бесполезно и что им не помогут; у 22,9% не было времени или возможности куда-либо обратиться и 12,9% респондентов не знали, кто может помочь в случае нарушения их прав.

месяца; уделять больше внимания культурному общению с местными жителями; устранить коррупцию среди представителей правоохранительных органов; изменить действующее законодательство, чтобы оно защищало права мигрантов.

Обобщенные результаты социологического исследования:

- Из 101 трудового мигранта опрошенного в ходе исследования, 43,6% прибыли в Казахстан из Киргизстана. Более трети (35,6%) – выходцы из

- соседнего Узбекистана, на третьем месте – мигранты из Таджикистана (14,9%). Среди других стран выхода мигрантов – Россия, Китай, Таиланд.
- Среди опрошенных трудовых мигрантов преобладают мужчины 55,4% (женщины – 43,6%), но в страновой разбивке мужчины преобладают среди респондентов из Таджикистана – 86,7% и Узбекистана – 55,6%. Среди респондентов из Киргизстана больше женщин 52,3%, чем мужчин – 47,7%.
 - Среди опрошенных трудовых мигрантов 85,1% составляют возрастные группы активного трудоспособного возраста – от 18 до 40 лет. Среди них: группы 18-29 лет составляют 46,5%, и 30-40 лет – 38,6%. Возрастная группа 41-50 лет составила 8,9% респондентов, 51 год и старше – 1%. Молодые люди до 18 лет составили 2% респондентов.
 - Среди респондентов преобладают имеющие строительные специальности – 28,7%, в сфере торговли – 28,7%, сельского хозяйства – 16,1%, сферы обслуживания – 12,6%. Кроме того, имеются обладатели рабочих специальностей, занятых в промышленном производстве – 5,7%, в сфере квалифицированного труда (менеджеры, переводчики, IT специалисты, юристы, врачи и др.) – 7,9%. Данные распределения не свидетельствуют о действительных пропорциях по специальностям и видам деятельности среди трудовых мигрантов, работающих в Казахстане. Например, в имеющие строительные профессии и число (и доля) занятых в строительстве мигрантов может быть выше, поскольку на стройку трудно попасть и опросить трудового мигранта; также трудно доступны для опроса работники домашнего труда.
 - Среди ответов трудовых мигрантов по поводу географии выезда, абсолютно преобладает Казахстан: в 75% случаях респонденты назвали Казахстан среди стран, где они работали наряду с другими странами (на втором месте – Россия с 37,5%), на третьем – Киргизстан с 18,8%. Среди других стран достижения (10,4%) упомянуты Узбекистан, Таджикистан, Турция.
 - Из 101 респондента значительная доля – 38,6% это мигранты «со стажем», которые работают в Казахстане свыше 5 лет. Наиболее полно представлена «молодая волна» трудовых мигрантов, которая составляет половину (50,5%) всех мигрантов: от 1 года до 3-х лет – 28,7% и от 3-х до 5 лет – 21,8%. 6,9% опрошенных только начали работать или работали в Казахстане от 0,5 до 1 года.
 - В момент опроса 62,4% опрошенных мигрантов знали у кого будут работать в стране трудоустройства еще до того как выехали на заработки за границу. При этом доля знающих своего будущего работодателя зависит от страны исхода трудового мигранта: среди граждан Кыргызстана таковых было 74,4%, Узбекистана – 65,7%, Таджикистана – 53,3%.
 - Большинство опрошенных находили работу за границей с помощью родственников – 36%, с помощью знакомых и коллег – 34%, самостоятельно – 18%. Частные агентства по трудоустройству за рубежом оказали содействие в поиске работы 3% респондентов, государственные службы занятости – лишь 1%. Через «черную биржу» и посредника нашли работу 9% опрошенных; с помощью объявления в газете, Интернете и т.п. – 1%.
 - Важным вопросом в процессе легального трудоустройства является регистрация мигрантов (постановка на миграционный учет), заключение трудового договора с работодателем, получение разрешения на временное пребывание в Казахстане и т.д. Трудовой договор с работодателем во время последней поездки и работы за границей заключали лишь 20,8% респондентов, оформляли разрешение на работу – 15,8%, оформляли патент – 3%, получали разрешение на временное проживание (вид на жительство) – 14,9%, подавали заявление на получение гражданства – 4% респондентов. Положительным фактом является большая доля опрошенных мигрантов – 90,1% вставших на миграционный учет, то есть, сразу же легализовавших свой статус после прибытия в Казахстан. Причем среди граждан Киргизии, России, других стран зарегистрировались 100%, Узбекистана – 96,9%, Таджикистана – только 80% респондентов.
 - Основные нарушения трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов имеют место в таких случаях как: отказ работодателя заключать с мигрантом трудовой контракт/договор или легализовать правовой статус мигранта (47,5%); несвоевременная выплата заработной платы (53,5%) или отказ от выплаты заработной платы (17,8%), принуждение к бесплатному труду (12,9%); изъятие паспорта работодателем (30,7%), запрет со стороны работодателя покидать место работы, которое является ограничением права человека на свободу передвижения (41,6%); отказ в медицинском обслуживании – (17,8%) и другие нарушения.
 - Имеют широкое распространение такие нарушения как незаконные задержания со стороны правоохранительных органов, которые были упомянуты 33,7% респондентов и вымогательство со стороны правоохранительных органов, упомянутое 40,6% респондентов. С обманом со стороны отправляющего агентства пришлось столкнуться 23,8% опрошенных.

- 12,9% респондентов упомянули отрицательное отношение со стороны принимающего сообщества, 3% указали на случаи избивания либо причинения физических повреждений со стороны местного населения. Факты вымогательства или обмана со стороны диаспоры были упомянуты 7,9% респондентов.
- Вопрос о нарушениях прав, с которыми приходилось сталкиваться в государстве трудоустройства, оказался очень сложным для мигрантов. Во-первых, права практически всех респондентов нарушались; во-вторых, нарушения носят массовый характер; в-третьих, мигранты так запуганы незаконными задержаниями и вымогательством со стороны правоохранительных органов, что боятся отвечать искренне из опасений, что это может им навредить. Именно на вопрос о нарушениях прав больше всего затруднившихся или не давших никакого ответа. Полученные ответы, однако, красноречиво свидетельствуют о широком распространении нарушений трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов.
- На вопрос, куда обращались респонденты в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод в государстве трудоустройства, большинство мигрантов (70,5%) ответили, что они «никуда не обращались». При этом никуда не обращались 80% респондентов-граждан Таджикистана, 71,4% – Узбекистана и 65,9% – Киргизстана.
- В международные организации или неправительственные организации обращались 9,5%, а к помощи диаспор прибегли 7,4% респондентов. При этом опрошенные мигранты из Таджикистана – 13,3% и Киргизстана – 12,2% чаще других обращаются к помощи национальной диаспоры.
- В посольство или консульское учреждение и иные государственные органы посылющей страны обращались лишь 2,1%, и в правоохранительные или иные государственные органы государства трудоустройства – 2,1% респондентов, причем 9,5% респондентов стали свидетелями нарушения прав и вымогательства со стороны полиции.
- Лишь 27% опрошенных трудовых мигрантов, в случае, когда их права были нарушены, обратились за помощью в различные органы, и только в менее чем половине случаев (46,4%, или 13% ото всей выборки) их заявление или просьба были решены удовлетворительно. В некоторых случаях (21,4%, или 6% ото всей выборки) мигрантам помогли частично; заявление или просьбы 17,9% респондентов (5% ото всей выборки) остались безрезультатными.
- Таким образом, судя по ответам трудовых мигрантов, они никуда не обращаются в случае нарушения их прав. Поскольку у многих мигрантов нерегулируемый статус, потому что многие работают без контракта /договора, они опасаются, что в случае обращения у них самих будут неприятности (35,7% опрошенных высказали подобные опасения) и не верят в эффективность такого обращения (27,1% респондентов).
- Другой проблемой является то, что институционализированной государственной системы защиты прав трудящихся-мигрантов в Казахстане не существует. Редкие обращения к государственным органам страны исхода и достижения и обращения к помощи национальных диаспор свидетельствует о преобладании неформальных институтов поддержки трудовых мигрантов.
- Неправительственные организации мало вовлечены в разрешение проблем трудовых мигрантов, защиту их прав, тем не менее, НПО, осуществляющие программы содействия трудовым мигрантам при финансовой поддержке международных организаций, являются наиболее активными акторами в этой области.
- Трудовые мигранты в процессе опроса проявили определенную активность и высказали несколько пожеланий: упростить процедуру пребывания в Казахстане; устранить коррупцию среди представителей правоохранительных органов; изменить действующее законодательство, чтобы оно защищало права мигрантов; продлить регистрацию хотя бы на 3 месяца, уделять больше внимания культурному общению с местными жителями.

Выводы

- Казахстан является страной приема трудовых мигрантов, которые прибывают в основном из стран Центрально-Азиатского региона: Киргизстана, Узбекистана, Таджикистана.
- Среди трудовых мигрантов преобладают не имеющие профессионального образования молодые люди с нерегулированным статусом (имеет регистрация, но отсутствует трудовой договор с работодателем).
- Наблюдаются массовые нарушения трудовых и социальных прав мигрантов.
- Большинство мигрантов никуда не обращаются в случае нарушения своих прав, потому что система защиты прав трудящихся-мигрантов в Казахстане отсутствует, а правовая грамотность мигрантов очень низкая.

Ключевой вывод, основанный на результатах исследования, заключается в том, что защита прав трудящихся-мигрантов в Казахстане отсутствует как система и требуется ее скорейшая разработка и институционализация.

Основные предложения и рекомендации по развитию системы регулирования трудовой миграции и защиты прав трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан

Рекомендации по направлениям:

Для совершенствования системы регулирования трудовой миграции и организации системы защиты прав трудящихся-мигрантов в Казахстане, необходимы законодательные и институциональные изменения, развитие межведомственного и международного сотрудничества, новая информационная политика.

Предложения по организации системы защиты прав трудящихся-мигрантов в РК (и в целом совершенствованию механизмов регулирования процессов трудовой миграции) предлагаются по следующим направлениям:

Формирование международно-правовой базы и реформирование национального законодательства в соответствии с международными стандартами в области защиты прав трудящихся-мигрантов

Для формирования **международно-правовой базы** Казахстан в ближайшие годы должен присоединиться к следующим важным **конвенциям МОТ**:

- *Конвенция N 97 «О работниках-мигрантах»*, первая конвенция, специально посвященная правам трудящихся-мигрантов, в которой регулируются в первую очередь вопросы группового найма (вербовки), принята в 1949 г.

- *Конвенция N 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения»*, которая направлена на противодействие и ограничение незаконной трудовой миграции, и была принята в 1975 г.

Регулирующие нормы и глоссарий вышеуказанных Конвенций МОТ, а также Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей должны учитываться при разработке внутреннего законодательства и трехсторонних соглашений в первую очередь.

В рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства трех стран – Белоруссии, Казахстана и России, ратифицировано соглашение по миграции “Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей”, в котором имеются необходимые нормы по защите прав трудящихся-мигрантов. Необходимо разработать национальную нормативно-правовую базу для реализации соглашений, где закрепить основные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, полномочия государственных органов в отношении трудящихся-мигрантов.

При разработке законопроектов необходимо уделить особое внимание **антидискриминационным принци-**

пам и нормам в соответствии с положениями Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ратифицированной РК в 1998 г., Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах ребенка, ратифицированных соответственно в 1998 г. и 1994 гг.

Необходимо развивать **трехстороннее сотрудничество** в рамках Единого экономического пространства (с консультациями со странами ЕврАзЭС) в области условий безопасности и оплаты труда, социального обеспечения и защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Имплементация соглашений в части соблюдения трудового законодательства и защиты прав трудящихся-мигрантов в стране приема должна стать ключевым направлением в формировании единого миграционного и правового пространства и рынка труда государств-участников ЕЭП.

Поскольку большинство трудовых мигрантов пребывают в Казахстан в основном из стран Центрально-Азиатского региона: Киргизстана, Узбекистана, Таджикистана, то в первую очередь с этими соседними странами необходимо осуществлять межгосударственное сотрудничество в области регулирования трудовых миграций и защиты прав трудящихся-мигрантов.

Казахстану важно подписать и ратифицировать договор между странами-участницами о **реадмиссии**; укреплять сотрудничество между странами Центрально-азиатского региона, Европейским Союзом, другими развитыми странами; уделить приоритетное внимание правовому регулированию отношений и развитию сотрудничества с приграничными областями России; развивать сотрудничество стран-участниц в области предупреждения незаконной миграции, в том числе торговли людьми.

В РК в настоящее время обсуждается **законопроект по “Миграции населения”** (он даже утвержден нижней палатой парламента – Мажилисом). При его доработке в 2011 г. необходимо включить нормы по защите трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов, меры в области адаптации и интеграции мигрантов. Необходимо учитывать, что после ратификации соглашений всеми странами в рамках ЕЭП (планируется, что соглашение вступит в силу с 1 января 2012 г.), ситуация в регулировании отношений в области трудовой миграции изменится и поэтому уже сейчас необходимо внести изменения в национальный законопроект. Законопроект РК по миграции населения необходимо доработать, чтобы он обеспечивал правовую базу свободного передвижения рабочей силы в странах ЕЭП и защиту прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Самое главное законодательное нововведение это отмена разрешительного порядка трудоустройства граждан и обеспечение равных прав в трудоустройстве

граждан Беларуси, Казахстана, России на территории стран-участниц.

Поскольку у Беларуси и России разрешительный порядок трудоустройства граждан отменен еще в 1996 г., то Казахстану предстоит интенсивная работа по внесению изменений в законы, регулирующие новый порядок движения рабочей силы: поиска работы, трудоустройства, обеспечения безопасности, условий и оплаты труда для трудовых иммигрантов из Беларуси и России.

Кроме того, сама **система разрешительного порядка трудоустройства в РК должна быть реформирована**. Разрешения должны выдаваться самим трудовым мигрантам, а не работодателям. Именно сложная ежегодная процедура формирования квоты, а затем выдачи разрешений работодателям, которые согласно этим разрешениям приглашают иностранных работников, создает бюрократические препоны и грозит рисками коррупции. Упрощение системы квотирования требует первоначального социально-экономического исследования для обоснования нововведений.

Не менее сложной и скорее всего долгосрочной будет работа по **гармонизации системы социальной защиты** трудящихся-мигрантов и членов их семей в государствах-участниках ЕЭП.

Институциональные реформы

В РК для укрепления институциональной базы необходимо создать специальный уполномоченный государственный орган по регулированию миграций в составе Правительства РК.

В то же время, **институциональные реформы** в области регулирования трудовой миграции в РК должны быть завершены с учетом потенциально новой ситуации на рынке труда стран ЕЭП. После институциональной реформы в октябре 2010 г функции управления миграционными процессами в Республике Казахстан переданы в ведение МВД РК и его территориальных подразделений. Передача функций управления миграционными процессами в ведение МВД РК и его территориальных подразделений не является эффективным решением и может привести к росту коррупции на местах. В случае подписания трехсторонних соглашений и формирования предпосылок единого рынка труда, многие разрешительно-ограничительные функции МВД отпадут сами собой.

Поскольку регулирование миграции в Российской Федерации осуществляется Федеральной миграционной службой, а в Республике Беларусь - МВД РБ, а в Республике Казахстан - МВД РК, то **межведомственное сотрудничество** между тремя государствами может помочь в разработке и подписании трехсторонних соглашений по синхронной отмене разрешительно-ограничительных процедур, борьбе в незаконной

миграцией, обмену данными, разработке системы защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Необходимо развивать инфраструктуру **частных агентств занятости (ЧАЗы)**, посреднических фирм, рекрутинговых агентств с частно-государственным или частным (работающим по лицензии) статусом, которые занимаются поиском работы, обеспечением информацией по социальной защите, консультациями по законодательству для казахстанских трудовых мигрантов, трудоустройством, наряду с государственными службами трудоустройства.

На начальных этапах, используя информационные возможности МИРПАЛ, можно **распространять модели организованного набора** (рекрутинга), уже наработанные в России (например, модели «Уральского дома»).

Необходимо учредить должность **представителя (атташе) по вопросам трудовой миграции** для урегулирования проблемных ситуаций и нарушений трудовых и социальных прав мигрантов при посольствах или иных органах в принимающих и посылающих странах.

Омбудсменам по правам человека в принимающих и посылающих странах необходимо развивать сотрудничество.

В Казахстане необходимо создавать институционализированную систему защиты трудовых и социальных прав мигрантов.

При разработке Стратегических планов развития РК на 2010-2014 годы и до 2020 года предусмотреть **развитие инфраструктуры для повышения внутренней и международной мобильности кадров** – развитие системы арендного жилья, социальной инфраструктуры, упрощенной процедуры регистрации.

Для совершенствования миграционной политики в области защиты прав трудящихся-мигрантов необходимо учредить межведомственную Рабочую группу и развивать меж- и внутриведомственное сотрудничество в этом направлении.

Информационная и научная работа, роль СМИ и институтов гражданского общества

Свободное перемещение рабочей силы, равенство прав и возможностей трудовых мигрантов в странах приема – это потенциально новая экономическая и социальная реальность, требующая радикального **изменения общественного сознания** во всех странах приема. Между тем, в условиях глобальной и национальной конкуренции «мигрантофобия» и ксенофобия получают широкое распространение. Поэтому страны СНГ, ЕврАзЭС, и в первую очередь государства-участники ТС/ЕЭП должны форсировать **разработку согласованных программ адаптации и интеграции трудовых мигрантов, разъяснительной и информационной работе среди населения**. Это будет содействовать развитию толерантных межэтнических и межконфессио-

нальных отношений, формированию навыков межкультурного общения среди мигрантов и населения принимающего сообщества, противодействию ксенофобии и расовой нетерпимости в обществе.

Казахстану можно позаимствовать опыт России в установлении связей с международными и неправительственными организациями в странах исхода мигрантов – Киргизстане и Таджикистане, для их **предвыездной подготовки** (с ориентацией на Казахстан). По предложению экспертов, полдневные **подготовительные семинары** могли бы включать информацию правового и социально-культурного характера для первичной ориентации мигранта после прибытия в РК. Также необходимо организовывать для выезжающих в Казахстан мигрантов курсы русского языка и начальной профессиональной подготовки.

Необходимо формировать **систему общественного контроля за соблюдением прав мигрантов и деятельности институтов**, защищающих их права со стороны институтов гражданского общества.

Общественные объединения, в том числе создаваемые самими трудовыми мигрантами, могли бы заниматься не только правовым просвещением мигрантов, но и защитой их прав в случае нарушения.

Развитие системы общественных **центров в поддержку мигрантов и их правовой защите**.

Участие мигрантов в профсоюзах чрезвычайно важно для правового обучения и развития навыков защиты своих профессиональных прав.

Необходимо трансграничное сотрудничество НПО Казахстана, Центральной Азии и России. НПО могли бы сыграть большую роль в легализации трудовых мигрантов и лоббировании их интересов, защите прав и т.д.

Необходим обмен информацией и взаимодействие омбудсменов по правам человека с НПО и экспертами в принимающих и посылающих странах

Взаимодействие экспертных сообществ, институтов гражданского общества и органов государственной власти стран-миграционных партнеров должны сыграть в этом ключевую роль.

Обязательной частью принятия программных государственных документов должны стать **предваритель-**

ная общественная экспертиза и публичные обсуждения проектов (социальной, демографической, национальной, миграционной политики Республики Казахстан), а также обязательный мониторинг выполнения программ. Необходимость взаимодействия всех акторов, вовлеченных в решение миграционных проблем миграций, должна быть не только включена в концепции и программы как важнейший принцип, но, и что более важно, иметь практические механизмы реализации: включение в рабочие группы по разработке проектов, их экспертизе, оценке выполнения проектов и т.д.

В последние годы в РК проведены **исследования по проблемам трудовой миграции** и положения трудящихся-мигрантов, в частности принудительного труда, феминизации трудовой миграции и использованию детского труда, проведен ряд статистических исследований миграции. Однако, в Казахстане существует ряд проблем в области трудовых миграций, которые еще не стали объектом глубокого изучения и анализа, а именно нарушения прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Необходимо изучать вклад трудовых мигрантов, создавать эконометрические модели для оценки экономической эффективности деятельности трудовых мигрантов, что важно для понимания роли миграций и формирования толерантного отношения к иммигрантам.

Издание брошюр и развитие электронных ресурсов для эффективного информирования иностранных граждан о миграционном законодательстве, правилах въезда и пребывания, трудовых и социальных правах в стране трудоустройства, культуре и обычаях, языковых обучающих программах и курсах – лишь часть большой информационной работы, которую предстоит провести в странах ЕЭП в ближайшие время.

Необходимо организовать **программы обмена лучшим опытом защиты прав** трудовых мигрантов, накопленных в странах Европы и Азии и изучать, обобщать и распространять накопленный в странах СНГ/ЕЭП опыт.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Список аббревиатур

ВКО	Восточно-Казахстанская область РК
ВВП	Валовый внутренний продукт
ГК	Гражданский кодекс
ГКС	Государственный комитет РФ по статистике
ЕврАзЭС	Евразийское Экономическое сообщество
ЕС	Европейский Союз
ЕЭП	Единое экономическое пространство
ИРС	Иностранная рабочая сила
КАП	Комитет административной полиции МВД РК
КМП	Комитет миграционной полиции МВД РК
КНБ	Комитет национальной безопасности РК
КНР	Китайская Народная Республика
КПП	Контрольно-пропускной пункт (на границе)
КРРК	Конфедерация работодателей (предпринимателей) РК
МВД	Министерство внутренних дел РК
МВФ	Международный Валютный Фонд
МИД	Министерство иностранных дел РК
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МТСЗН	Министерство труда и социальной защиты населения РК
НОЧР	Национальный отчет по человеческому развитию
НПО	Неправительственные организации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа Развития ООН
РК	Республика Казахстан
РФ	Российская Федерация
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество Независимых Государств – бывшие советские республики, за исключением государств Балтии и Грузии (с августа 2009 г.)
УВКБ ООН	Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев
УК	Уголовный Кодекс РК
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс РК
УМП	Управление миграционной полиции КАП МВД РК
ФСБ	Федеральная служба безопасности РФ
ФМС	Федеральная миграционная служба РФ
ЦА	Центральная Азия
ЧАЗ	Частное агентство занятости
ЮКО	Южно-Казахстанская область
ЮНЕСКО	Организация ООН по делам образования, науки и культуры
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию

**Основные нормативно-правовые акты Республики Казахстан
области трудовой миграции и смежных областях**

№ п/п	Документ	Дата принятия/изменения
1.	Конституция Республики Казахстан	30 августа 1995 г.
2.	Закон Республики Казахстан «О гражданстве»	20 декабря 1991 г., 3 октября 1995 г. и 17 мая 2002 г.
3.	Закон Республики Казахстан «Об иммиграции»	26 июня 1992 г. (утратил силу в связи с принятием нового закона)
4.	Закон Республики Казахстан «О государственной границе»	13 января 1993 г., № 1872- XII
5.	Закон Республики Казахстан «Об охране труда»	22 января 1993 г. (утратил силу в связи с принятием нового закона)
6.	Указ Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О лицензировании»	17 апреля 1995 г.
7.	Указ Президента Республики Казахстан «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан»	19 июня 1995 г. , 19 июня 1997 г., 1 марта 2001 г., 16 марта 2001 г.
8.	Указ Президента Республики Казахстан “О порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан”	15 июля 1996 г. , 19 апреля 2000 г.
9.	Указ Президента Республики Казахстан “О порядке рассмотрения вопросов, связанных с гражданством Республики Казахстан”	27 сентября 1996г.
10.	Закон «О миграции населения»	13 декабря 1997 г. (с послед. изменениями и дополнениями)
11.	Уголовный кодекс Республики Казахстан	16 июля 1997 г. (с изменениями 1998-2003 гг.)
12.	Приказ МВД РК и КНБ РК «Об утверждении Инструкции «О согласованных мерах по контролю за въездом в РК и выездом из РК иностранных граждан и лиц без гражданства»	24 января 2000 года № 2/36.
12.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан»	28 января 2000 г.
13.	Приказ Министерства внутренних дел РК и Министерства иностранных дел РК «Об утверждении Инструкции о порядке применения Правил въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан»	28 июля 2000 г., 8 августа 2000 г.
14.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Концепция миграционной политики Республики Казахстан»	5 сентября 2000 г.
15.	Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам здравоохранения «Об утверждении Правил оказания медико-санитарной помощи иностранцам и лицам без гражданства, беженцам, постоянно проживающим или временно пребывающим на территорию Республики Казахстан»	15 декабря 2000 года N 807
16.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении отраслевой программы миграционной политики Республики Казахстан на 2001 - 2010 годы»	29 октября 2001 г.
17.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Правила определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан»	19 июня 2001 г. N 836

18.	Закон Республики Казахстан «О занятости населения»	23 января 2001 г. № 149-11, (с изменениями и дополнениями.)
19.	Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях	30 января 2001 г. (с изменениями)
20.	Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам незаконной миграции»	22 февраля 2002 г.
21.	Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О миграции населения»	27 марта 2002 года N 313-П
22.	Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан «Правила о порядке признания и нострификации (установления эквивалентности) в Республике Казахстан документов об образовании, выданных зарубежными организациями образования»	8 августа 2003 года № 542
23.	Закон Республики Казахстан «О безопасности и охране труда»	28 февраля 2004 г.
24.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Правила определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан»	17 марта 2004 г.
25.	Приказ Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан «Об утверждении списка производств, профессий на тяжелых физических работах и работах с вредными (особо вредными), опасными (особо опасными) условиями труда»	15 февраля 2005 г. № 45-п
26.	Закон Республики Казахстан “Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей”	7 февраля 2005 года № 30-III ЗРК
27.	Указ Президента Республики Казахстан «Перечень профессий и требований для лиц, в отношении которых устанавливается упрощенный порядок приема в гражданство Республики Казахстан»	6 июня 2005 года № 1587
28.	Постановление Правительства Республики Казахстан программе «Основные направления экономической политики и организационных мер по сокращению размеров теневой экономики в Республике Казахстан на 2005-2010 годы»	30 сентября 2005 года № 969
29.	Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан «О создании рабочей группы по совершенствованию миграционной политики»	16 ноября 2005 г
39.	Указ Президента Республики Казахстан «Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы»	29 ноября 2005 года № 1677
31.	Закон Республики Казахстан “Об амнистии в связи с легализацией незаконных трудовых иммигрантов”	4 июля 2006 года № 149-III ЗРК
32.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил получения медицинской помощи иностранцами и лицами без гражданства, находящимися на территории Республики Казахстан»	16 октября 2006 г. № 997
33.	Закон Республики Казахстан «О лицензировании»	11 января 2007 г.
34.	Трудовой Кодекс Республики Казахстан	15 мая 2007 г.
35.	Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил лицензирования и квалификационных требований, предъявляемых к деятельности по вывозу рабочей силы из Республики Казахстан за границу»	11 июня 2007 года N 480
36.	Закон Республики Казахстан “Об образовании”	27 июля 2007 г. № 319-III

37.	Указ Президента Республики Казахстан «Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы»	28 августа 2007 г. № 399
38.	Закон Республики Казахстан «О беженцах»	4 декабря 2009 г. № 216–IV
30.	Правила выдачи виз Республики Казахстан, утвержденные совместным приказом и.о. Министра иностранных дел Республики Казахстан от 14 декабря 2009 года № 08-1-1-1/457 и Министра внутренних дел Республики Казахстан от 22 декабря 2009 года № 488	МИД - 14 декабря 2009 года № 08-1-1-1/457 МВД - 22 декабря 2009 года № 488
40.	Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан «Об утверждении Правил получения предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан»	28 сентября 2010 г. № 468
41.	Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности»	29 декабря 2010 г. № 372-IV
42.	Приказ министра труда и социальной защиты населения РК «Об утверждении списка наиболее востребованных на рынке труда РК рабочих и инженерных специальностей (профессий) на 2011 год»	31 декабря 2010 г. № 452
43.	Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 19 июня 2001 года № 836»	2 февраля 2011 г. № 71

Международные конвенции в области права человека, ратифицированные Республикой Казахстан

Название конвенции (протокола)	Дата ратификации, если не указано особо
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	21 ноября 2005 г.
Международный пакт о гражданских и политических правах	28 ноября 2005 г.
Факультативный протокол I к Международному пакту о гражданских и политических правах	10 февраля 2009 г. <i>(подписан)</i>
Конвенция ООН «О статусе беженца» 1951 года и Дополнительный Протокол к ней 1967 года, касающийся статуса беженцев	15 декабря 1998 г.
Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	29 июня 1998 г.
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	29 июня 1998 г.
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	4 июля 2001 г.
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения или наказания	
Конвенция о правах ребенка	8 июня 1994 г.
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах	4 июля 2001 г.

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии	4 июля 2001 г.
Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее	декабрь 2000 г.
Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами и Заключительный протокол	14 декабря 2005 г.
Конвенция о рабстве от 25 сентября 1926 года, Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве от 7 декабря 1953 года и Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, от 7 сентября 1956 года	5 февраля 2008 г.

Список экспертов

Экспертные интервью по Казахстану, проведенные в г. Алма-Ате в июне 2011 г.

1. А.М. Курасова
Канд.экон.наук, профессор кафедры менеджмента Каспийского общественного университета. Опыт работы: около 20 лет управленческой деятельности в области рынка труда и занятости Министерства труда и социальной защиты населения РК, 8 лет – зам. начальника управления занятости акимата г. Алма-Аты, курировала привлечение иностранной рабочей силы
2. А.О. Калыкова
Зам.начальника управления занятости и социальных программ акимата г. Алма-Аты. Опыт работы в сфере занятости и социальных программ – с 2003 г.
3. Э. Ватлина
Директор общественного фонда «Детский фонд Казахстана» (Алма-Ата). 20 лет работы в гражданском и правозащитном секторе, 7 лет – в области предотвращения наихудших форм детского труда, 2 года – в программе содействия трудящимся-мигрантам
4. А. Жаппарова
Юрист, эксперт ОФ «Детский фонд Казахстана» (Алма-Ата). Фонд реализует программу содействия трудящимся-мигрантам. 15 лет стажа юрисконсульта, 2 года работы с мигрантами
5. К. Берентаев
Канд.экон.наук, независимый аналитик, 30 лет исследовательской деятельности в области рынка труда и занятости, макро- и микроэкономики Казахстана

ГЛАВА 3 РЕСПУБЛИКА КЫРГЫЗСТАН

Каныкей Азимова
координатор Общественного фонда
«Сеть центров содействия трудовым мигрантам»

Чынгыз Табылдиев
ведущий специалист Центра трудоустройства
граждан КР за рубежом при
Министерстве труда, занятости и миграции
Кыргызской Республики.

1. Актуальность и описание ситуации в сфере защиты прав трудовых мигрантов из Кыргызской Республики за рубежом

Международная трудовая миграция – один из наиболее сложных элементов

в международных экономических отношениях. Это объясняется тем, что в отличие от товарообмена или международного движения капитала в данный процесс вовлекаются люди.

Более 215 млн. жителей планеты являются мигрантами. Объемы официально зарегистрированных денежных переводов, поступающих в развивающиеся страны (в 2010 г., по имеющимся оценкам, этот объем составит 325 млн. долл. США), намного превышают объемы официальной помощи и составляют более 10% валового внутреннего продукта (ВВП) многих развивающихся стран¹.

В Кыргызстане с обретением независимости и переходом на рыночные отношения были проведены социально-экономические и политические преобразования, которые повлекли изменения во всех сферах жизнедеятельности. Произошел резкий спад производства, сократилось количество рабочих мест, особенно в сельской местности. Утрата сфер приложения труда и возможностей получения доходов внутри республики предопределили возникновение миграционного настроения у части населения.

Бедность, отсутствие работы и рост населения в более бедных регионах страны стали причиной процесса внутренней и внешней трудовой миграции. Уровень бедности, несмотря на общую тенденцию к снижению, продолжает оставаться довольно высоким. Рождаемость в сельской местности (65%) значительно превышает рождаемость в городской местности (35%). Около 70% тех, кто живет за чертой бедности, проживают в сельских районах.

Внутренняя миграция представляет поток сельских жителей, устремившихся из сел в крупные города и

регионы страны (Бишкек, Чуйская область, г.г. Ош и Джалал-Абад) в поисках работы. Потоки внешней миграции также в значительной мере обусловлены поиском трудоустройства за рубежом, преимущественно в России и Казахстане, где, по экспертным данным, трудятся порядка 500 тыс. и 50 тыс. кыргызстанцев соответственно.

Важным стимулирующим моментом миграции трудовых ресурсов из Кыргызстана являются: «прозрачность» границ и существующий безвизовый режим, общие исторические связи и свобода передвижения граждан, наличие в России и Казахстане кыргызских диаспор. Помимо этого в указанных странах существует высокий спрос на рабочую силу, а экономическая привлекательность обусловлена высоким уровнем заработной платы по сравнению с Кыргызстаном.

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики (далее по тексту НСК КР) численность населения Кыргызской Республики в январе-октябре 2010 г. увеличилась на 50,4 тыс. человек, или на 0,9 процента. По оценочным данным, численность постоянного населения на 1 ноября 2010 г. составляла 5 млн. 469 тыс. человек².

Естественный прирост населения составил 91,9 тыс. человек или 20,2 человека на 1000 человек населения (*справочно*: за аналогичный период 2009 года прирост составлял 18,7 на 1000 человек). Наиболее высокий его уровень отмечался в Баткенской (1,4 процента), Джалалабадской (1,2 процента), Ошской (1,1 процент), Таласской (1,0 процента) и Нарынской (0,9 процента) областях, самый низкий в Чуйской области (0,7) и г. Ош (- 1,0 процента).

Эмиграция населения отрицательно сказывается на развитии страны из-за массового выезда квалифицированных специалистов, что в конечном итоге привело к истощению трудовых ресурсов на национальном рынке труда и к сокращению демографического потенциала страны.

¹ Статистический справочник «Миграция и денежные переводы» 2011 года, Всемирный Банк

² Социально-экономическое положение Кыргызской Республики за январь-ноябрь 2010 года

Анализ ситуации в области трудовой миграции показывает, что рост внешней трудовой миграции из Кыргызстана в зарубежные страны сохранится в среднесрочной перспективе. Трудовая миграция, как легальная, так и нелегальная, является в настоящее время важнейшим фактором развития экономики Кыргызстана и трудоустройства граждан.

По данным Федеральной Миграционной Службы (далее по тексту ФМС) на территорию Российской Федерации с 1 января по 20 сентября 2010 года:

- въехало 444 тыс. 984 граждан Кыргызской Республики;
- выехало 117 тыс. 753 граждан Кыргызской Республики.

На миграционном учете в Российской Федерации состоят 383 786 граждан Кыргызской Республики.

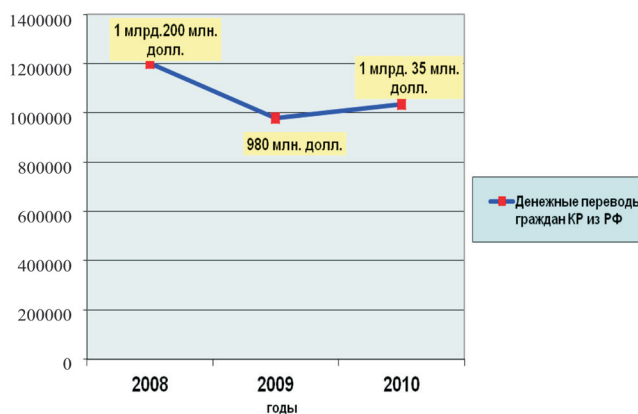
Получили разрешение на работу около 120 тыс. граждан Кыргызской Республики.

Осуществляют трудовую деятельность по трудовым патентам – около 10 тыс. граждан Кыргызской Республики (*Справочно: Узбекистан- 31 тыс., Таджикистан- 15 тыс., Армения- 3 тыс.*).

Главным экономическим эффектом трудовой миграции для Кыргызской республики является сокращение безработицы и дефицита платежных балансов за счет поступления денежных переводов. При этом поступления в республику значительных денежных средств от всех трудовых мигрантов за рубежом являются для многих семей единственным источником средств к существованию. Основными целями переводов являются поддержание семьи, на текущие расходы, на обучение детей, затраты на лечение.

По данным Национального Банка Кыргызской Республики (далее по тексту НБ КР) денежные переводы из Российской Федерации по банковским каналам за 2010 год составили – около 1 млрд. 35 млн. долларов США (в 2009 году – 940 млн. долларов США, 2008 год – 1 млрд. 200 млн. долларов США).

Денежные переводы граждан Кыргызской Республики из Российской Федерации



Основными регионами прибытия граждан Кыргызской Республики в Российскую Федерацию являются: Центральный Федеральный округ (г. Москва, Московская область), Сибирский ФО, Северо-Западный ФО, Приволжский ФО. Основными сферами приложения труда наших граждан являются: строительство, торговля, промышленность.

Благодаря денежным переводам мигрантов развиваются целые сектора экономики в стране – торговля, строительство, транспортные услуги, сельское хозяйство и др. Этот фактор служит значительным финансовым подспорьем, который сдерживает снижение уровня жизни всего населения, широкое распространение бедности и служит дополнительным источником и каналом валютных поступлений в республику.

Подавляющее большинство трудящихся - мигрантов из Кыргызстана пользуется неофициальными каналами трудоустройства и находится в странах приема на нелегальном положении, что является причиной не соблюдения ими трудового, налогового и миграционного законодательства и обрекает их на социально-экономическую, правовую неуязвимость и незащищенность.

Нарушения происходят как со стороны работодателей, так и самих мигрантов. Нелегальные трудовые иммигранты заняты малоквалифицированным трудом. Они подвергаются жестокой эксплуатации: заработная плата - низкая, условия труда, правила безопасности не соблюдаются, социальные гарантии не обеспечиваются. Работодатели обычно используют незарегистрированных трудовых мигрантов как дешевую рабочую силу и не производят социальных выплат и взносов. Рабочие, как правило, не платят налогов, и таким образом, сами, нарушая закон, не обращаются в суд и иные инстанции в случае ущемления их прав.

Значительная часть трудовых мигрантов по вышеперечисленным причинам становятся незаконными мигрантами со всеми вытекающими из этого правовыми (штраф, депортация, выдворение, уголовная ответственность) и жизненными последствиями.

Нелегальное положение мигрантов порождает серьезные вызовы для принимающего государства: растет уровень криминализации общества, причем не столько за счет преступности среди мигрантов, сколько за счет преступлений против мигрантов (коррупция, сверхэксплуатация и рабский труд, неоплата по завершению работы, ограбления, избияния и «отъем» денег на границе и т.д.); возникают угрозы экономической безопасности страны, безопасности здоровья населения, и т.д.

Из-за нерешенности вопросов регистрации по месту пребывания и получения разрешительных документов на трудовую деятельность, большинство мигрантов находятся в теневом экономическом пространстве. Опросы, проведенные в среде мигрантов, подтверждают, что они хотят законно платить соответствующие

налоги в государственный бюджет, но не могут по причине несовершенства законодательства страны пребывания.

К числу не решаемых проблем относятся вопросы пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов и членов их семей, т.к. в соответствии с законодательствами России и Казахстана к перечню лиц, подлежащих государственному страхованию, относятся только те иностранные граждане и лица без гражданства, которые имеют статус постоянно проживающих.

Хотя, согласно Конвенции Международной Организации Труда «О равноправии в области социального обеспечения» № 118 - иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права в сфере социального обеспечения с гражданами страны пребывания без юридического признака постоянного проживания, который влияет на правомочие трудящихся - мигрантов на пенсионное обеспечение.

К сожалению, единственной страной в сообществе, которая ратифицировала данный документ, является Кыргызстан. Ратификация Россией и Казахстаном международных конвенций в значительной мере способствовало бы упорядочению и унификации процесса предоставления различных видов социального обеспечения трудящихся – мигрантов.

В сложившейся ситуации нашим гражданам ничего не остается, как в массовом порядке принимать гражданство России и Казахстана. Сегодня - это самый доступный и легкий путь обезопасить себя от различного рода притязаний со стороны контролирующих орга-

нов наших соотечественников, получивших гражданство Российской Федерации составляет более 200 тыс. человек³.

По информации председателя правления МОО «Киргизское единение», представляющего интересы соотечественников в г. Москве, Абдыганы Шакирова, кыргызы-россияне не становятся полноценными гражданами России, даже если получают законную временную регистрацию. Они, к примеру, не имеют права зарегистрировать купленный автомобиль или получить банковский кредит. При этом число кыргызов-россиян, не имеющих постоянной прописки, по данным диаспоры, составляет до 70-80 процентов от их общего числа. Среди них встречаются и те, кто хочет отказаться от российского гражданства и снова стать владельцем кыргызского паспорта. Надо заметить, что, становясь подданными России, наши соотечественники автоматически лишаются активной поддержки со стороны Посольства Кыргызстана в России. То есть Кыргызстан больше не принимает участия в решении их социальных проблем. В результате этот политически и экономически активный контингент населения становится в российском обществе пассивным, недееспособным и невостребованным.

Несовершенство законодательной базы по трудовой миграции и отсутствие четкого механизма регулирования миграционных потоков внутри СНГ стали причиной нелегальной миграции и возникновения условий для нарушения прав человека и роста коррупции.



нов и вести нормальную предпринимательскую деятельность.

Так, по данным ФМС РФ за истекший 2010 год порядка 42 тыс. наших соотечественников получили гражданство Российской Федерации. Общая числен-

В результате, многие из них, которые не смогли (или не хотели) принять гражданство России и Казахстана,

³ Отчет по итогам деятельности Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики за 2010г.

вынуждены возвратиться на Родину, где, к сожалению, многих из них ждет безработица.

По данным НСК КР общая численность безработных, составила 203,7 тыс. человек примерно с одинаковым соотношением мужчин (50,8%) и женщин (49,2%).

Уровень общей безработицы сложился в размере 8,4 процента, увеличившись по сравнению с 2008г. на 0,2 процентных пункта. Ее масштабы среди женщин (9,8 процента) были более значительными, чем у мужчин (7,4 процента).

Более напряженная обстановка на рынке труда в городах, где уровень безработицы составил 10,4 процента, тогда как в сельской местности - 7,3 процента.

В региональном разрезе наибольший уровень общей безработицы наблюдается в Баткенской, Нарынской, Чуйской, Иссык-Кульской областях и г. Бишкек, который составил от 10,2 процента в Чуйской до 9,4 процента в Иссык-Кульской областях. В остальных же областях ее уровень ниже, чем в целом по республике, а наименьший отмечен в Таласской области - 4,9 процента от экономически активного населения.

Ассоциацией «Замандаш» был проведен мониторинг по выявлению последствий мирового финансового кризиса по отношению к нашим соотечественникам и трудовым мигрантам, проживающим за рубежом. Были опрошены разные категории мигрантов-соотечественников в России, Казахстане и странах Европы и США.

На основе полученных информации можно отметить следующее:

В связи с мировым финансовым кризисом в России и Казахстане повсюду наблюдаются сокращения рабочих мест, особенно в сфере строительства и банковском секторе.

В связи с понижением покупательной способности населения снижается объем торговли швейными изделиями в городах Самара, Омск, Томск, Воронеж, Ростов на Дону, Тольятти, Саратов, Оренбург, Красноярск и др. Такая тенденция приводит к простаиванию швейных цехов в Кыргызстане.

Оставшиеся без работы мигранты возвращаются в Кыргызстан, но это носит сезонный характер, т.к. и без кризиса и сокращений каждый год осенью увеличивается обратный поток мигрантов.

Часть мигрантов в поисках работы переезжают в другие регионы, где есть спрос на рабочие силы. Попав под сокращение, они мигрируют в дальние субъекты России: в Южно-Сахалинск, Курильские острова, Петропавловск – Камчатск и др.

Аналогичная ситуация и в Казахстане, где также идет повсеместное сокращение рабочих мест и уменьшение торговли кыргызскими швейными изделиями.

По полученным данным от представителей кыргызских сообществ и диаспор в странах Европы, в частности в Германии, в странах Бенилюкс (Нидерланды, Бельгия, Люксембург), в Италии, во Франции, и в

Англии, а так же в США, общая ситуация касающаяся финансового кризиса по отношению к трудовым мигрантам из Кыргызстана примерно одинаковая.

Тотальных увольнений наших трудовых мигрантов не происходит, т.к. в основном трудовые мигранты работают по договору, который строго соблюдается. Под сокращение подпадают те мигранты, которые имеют временный контракт на работу.

Но, несмотря на экономический кризис, который коснулся роста цен на продукты питания, и товары первой необходимости, массового оттока трудовых мигрантов из Европы и США не наблюдается.

Заключение: Всеобщей паники или настроения вернуться в Кыргызстан не наблюдается. Несмотря на муссирования журналистами темы кризиса, среди наших соотечественников и трудовых мигрантов за границей идет здоровая тенденция выживания и поиска новых путей выхода из данного положения и развития.

Вышеперечисленные обстоятельства обуславливают необходимость усиления государственной политики Кыргызстана, направленной на решение проблем, связанных с созданием условий для трудовых мигрантов и соотечественников, находящихся за рубежом и возвращающихся на Родину.

Миграционная политика Кыргызской Республики является одним из самых приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, составной частью социально-экономического развития и внешнеполитической деятельности государства. Неслучайно, в последние годы в Кыргызской Республике наблюдается активизация усилий государственных органов, международных и общественных организаций в данном направлении.

2. Анализ нормативно-правовой базы Кыргызской Республики по защите социальных и трудовых прав мигрантов

Несмотря на активно проводимую в стране миграционную политику и законодательную инициативность существует ряд пробелов в действующем миграционном законодательстве Кыргызской Республики. Современное миграционное законодательство формировалось и формируется под влиянием различных тенденций. Здесь и необходимость реагирования на быстро меняющуюся ситуацию в сфере миграции, постоянный поиск наиболее оптимальных правовых установлений, и адаптация к международным стандартам, соответствующая универсализации права в контексте глобализации, и тенденция регионализации прав мигрантов, и попытки различных групп влияния приспособить миграционное законодательство к потребностям бизнеса, и целый ряд других факторов.

Соответственно регулирование миграционного законодательства объединяет также институты и нормы административного, трудового, семейного, жилищного

и других отраслей права. К источникам миграционного права, помимо законов и иных нормативно-правовых актов, следует (несмотря на возможные возражения) отнести судебные решения, внутригосударственные договоры и соглашения нормативного характера, международные договоры и общепризнанные нормы международного права.

В силу этого миграционное законодательство представляет собой сложную, многоплановую бурно развивающуюся юридическую конструкцию, понимание которой весьма затруднительно как для иностранных граждан, так и для граждан Кыргызской Республики.

Основу миграционного законодательства Кыргызской Республики составляют три основных закона:

- Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2000 года № 61 «О внешней миграции»;
- Закон Кыргызской Республики от 30 июля 2002 года № 133 «О внутренней миграции»;
- Закон Кыргызской Республики от 13 января 2006 года № 4 «О внешней трудовой миграции».

В Законе КР «О внешней трудовой миграции» закреплено, что государственная политика Кыргызской Республики в области внешней миграции направлена на достижение следующих целей:

- регулирование процессов внешней трудовой миграции;
- удовлетворение потребности рынка труда Кыргызской Республики в необходимой рабочей силе, формирование его рациональной и сбалансированной структуры в целях повышения эффективности экономики;
- обеспечение приоритетного права граждан Кыргызской Республики на занятие вакантных рабочих мест на национальном рынке труда;
- предупреждение и предотвращение нелегальной внешней трудовой миграции;
- обеспечение правовой и социальной защиты трудящихся-мигрантов;
- оказание содействия в установлении квот других государств по привлечению и трудоустройству граждан Кыргызской Республики за границей.

В Кыргызской Республике государственное регулирование процессов трудовой миграции осуществляется Министерством труда, занятости и миграции. Данное регулирование подразделяется в зависимости от вида деятельности:

- деятельность по регулированию внешней миграции;
- деятельность по регулированию юридических лиц, осуществляющих деятельность по трудоустройству граждан КР за рубежом;
- деятельность по регулированию процесса привлечения и использования иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике;
- деятельность по предоставлению статуса иммигранта в Кыргызской Республике;
- деятельность по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми;

- деятельность по компенсации расходов, связанных с доставкой на родину тел граждан Кыргызской Республики, умерших за рубежом в период осуществления ими трудовой деятельности.

При этом каждое направление деятельности регулируется отдельным нормативно-правовым документом, которые необходимо более детально рассмотреть.

1. Деятельность по регулированию внешней миграции.

Данное направление работы регламентируется, в первую очередь, Законом КР «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года № 4. Данный закон определяет в качестве основополагающих принципов государственной политики в области внешней трудовой миграции – приверженность общепринятым нормам международного права в области прав человека и социальной защиты прав трудящихся мигрантов, а также соблюдение национальных интересов при разработке и реализации мероприятий в области внешней трудовой миграции.

В ст.11 данного закона определен порядок трудоустройства граждан Кыргызской Республики за ее пределами при содействии государственного уполномоченного органа в области миграции (Центр трудоустройства за рубежом), отправителей (частные агентства занятости) или частным образом (самостоятельно).

Также в главе 4 данного закона отражены гарантии прав трудящихся-мигрантов, которые включают в себя право на свободный выбор рода деятельности и профессии, уважение человеческого достоинства, прав в случае досрочного возвращения на родину, социальное обеспечение, на возмещение вреда, причиненного здоровью, перевод денежных средств, ввоз личного имущества, исключение двойного налогообложения заработков трудящихся-мигрантов, признание документов о профессиональном образовании.

2. Деятельность по регулированию юридических лиц, осуществляющих деятельность по трудоустройству граждан КР за рубежом

В Кыргызской Республике деятельность ЧАЗов на законодательном уровне была утверждена лишь с принятием Положения о порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом (утверждено постановлением Правительства КР от 8 сентября 2006 года № 639).

При этом вместо термина «частное агентство занятости» законодатель использовал термин «отправитель», под которым понималось юридическое или физическое лицо, занимающееся деятельностью, связанной с направлением граждан Кыргызской Республики для осуществления ими трудовой деятельности за пределами республики.

Для регулирования и контроля деятельности «отправителей» ответственным был определен

Государственный комитет Кыргызской Республики по миграции и занятости, в чьи полномочия входила выдача соответствующих разрешений, на право занятия деятельностью по трудоустройству граждан КР за рубежом.

После реформирования государственной системы управления в 2009 г. и с образованием правопреемника Государственного комитета Кыргызской Республики по миграции и занятости в виде Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики, полномочия по мониторингу и выдаче разрешений ЧАЗам на право занятия деятельностью по трудоустройству граждан КР за рубежом, были переданы специально созданному Центру трудоустройства граждан КР за рубежом.

Данные полномочия, связанные с мониторингом и выдачей разрешений ЧАЗам были закреплены в Положении о Центре трудоустройства граждан Кыргызской Республики за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики (утверждено постановлением Правительства КР от 9 февраля 2010 года N 85).

Сфера действия законодательства о ЧАЗах обычно связана с видами услуг по трудоустройству, предоставляемых ЧАЗами, или с секторами, в которых сконцентрирована их деятельность. В связи с этим, законодательство предусматривает следующие виды ЧАЗов:

- агентство временной занятости;
- агентство по трудоустройству за рубежом;
- агентство, представляющее прочие виды услуг помимо трудоустройства.

Как правило, агентства временной занятости осуществляют свою деятельность в странах-приема трудящихся-мигрантов и направлены на трудоустройство внутри страны. Ситуация с агентствами по трудоустройству за рубежом полностью противоположна деятельности агентств временной занятости и направлена, в первую очередь, на трудоустройство граждан страны в которой она располагается за рубежом. Третий вид ЧАЗов может совмещать деятельность по трудоустройству с другими направлениями, например, отправка студентов во время каникул за рубеж с целью прохождения ими стажировки и путешествия.

В соответствии со ст.1 Конвенции МОТ «О частных агентствах занятости» от 19 июня 1997 г. № 181 термин «частное агентство занятости» означает любое физическое или юридическое лицо, независимое от государственных органов, которое предоставляет одну или более из следующих услуг на рынке труда:

а) услуги, способствующие увязыванию предложений рабочих мест и заявок на них, при этом частное агентство занятости не становится стороной в трудовых отношениях, могущих при этом возникать;

б) услуги, состоящие в найме работников с целью предоставления их в распоряжение третьей стороны, которая может быть физическим или юридическим

лицом (далее именуемая «предприятие-пользователь»), и устанавливает им рабочие задания и контролирует их выполнение;

в) другие услуги, связанные с поиском работы, определяемые компетентным органом после консультаций с наиболее представительными организациями работодателей и трудящихся, такие как предоставление информации, но не имеющие целью увязывание конкретных предложений рабочих мест и заявок на них.

3. Деятельность по регулированию процесса привлечения и использования иностранной рабочей силы в Кыргызской Республике.

Данная деятельность регулируется Законом КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года № 61, который определяет основные требования к въезду, пребыванию, временному жительству иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Кыргызской Республики, а также квотирование на трудовую миграцию.

В ст. 28 данного закона определено, что квота на трудовую миграцию ежегодно за четыре месяца до начала каждого календарного года определяется Правительством Кыргызской Республики.

По итогам деятельности Министерства труда, занятости и миграции КР за 2010 год из общего количества поданных заявлений было удовлетворено 1696 ходатайств юридических и физических лиц, для которых выделена квота на привлечение 10072 иностранных специалистов на территории Кыргызской Республики, в том числе для работы на рынках 2960 индивидуальных предпринимателей, что составляет 97,9% от утвержденной Постановлением Правительства КР трудовой квоты на 2010 год.

В республиканский бюджет за получение разрешительных документов за 11 месяцев 2010 года поступило порядка 63 млн. сомов. В результате осуществления деятельности иностранных компаний за 2010 год было создано более 45 тыс. рабочих мест для граждан Кыргызстана.

4. Деятельность по предоставлению статуса иммигранта в Кыргызской Республике.

Данная деятельность также регламентируется Законом КР «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года № 61, который определяет основные требования к порядку предоставления статуса иммигранта, права и обязанности иммигранта, а также основания для отказа в предоставлении статуса иммигранта.

Помимо данного закона права и обязанности иммигранта регламентируются Законом КР «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» от 14 декабря 1993 года № 1296-ХП. В ст. 3 данного закона закреплены принципы правового положения иностранных граждан, в соответствии с которыми они пользуются в Кыргызской Республике теми же правами и свободами и несут те же обязанно-

сти, что и граждане Кыргызской Республики, равны перед Законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.

В целях государственного регулирования процесса иммиграции в Кыргызскую Республику ежегодно определяется иммиграционная квота, которая устанавливает предельную величину на иммиграцию. Иммиграционная квота за четыре месяца до начала каждого календарного года определяется Правительством Кыргызской Республики и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

За 2010 год Министерством труда, занятости и миграции КР проведено 19 заседаний комиссии по рассмотрению и решению дел о предоставлении статуса иммигранта в Кыргызской Республике, на которых рассмотрены ходатайства 445 человек, предоставлен статус иммигранта 439 человек, аннулировано - 1, отказано - 5.

Из числа получивших статус иммигранта в текущем году наибольшую долю составляли граждане следующих государств: Российской Федерации – 150 чел. (34 %), Узбекистана – 98 чел. (22 %), Республики Казахстан – 26 чел. (6 %), из стран дальнего зарубежья: КНР – 42 чел. (9 %), Турции – 18 чел. (4 %), Республики Корея – 9 чел. (2 %), Ирана – 8 чел. (2 %), Пакистана – 10 чел. (2 %), Индии – 4 чел. (1 %), лица без гражданства составили – 46 чел. (11 %).

5. Деятельность по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми.

На национальном уровне деятельность по борьбе с незаконным вывозом и торговлей людьми регламентируется Законом КР «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» от 17 марта 2005 г. № 55. Данный закон определяет основы организации деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, ответственность за данную деятельность, предупреждение торговли людьми, социальную реабилитацию и защиту жертв торговли людьми.

Помимо вышеуказанного закона данная деятельность регулируется Конвенцией о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами от 21 марта 1950 года, к которой Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 26 июля 1996 года № 47.

За 2010 год в систему Министерства труда, занятости и миграции КР обратились более 11,6 тыс. граждан за получением информации в сфере миграции, в т.ч. трудоустройство за рубежом 7,0 тыс. человек (58%), незаконного вывоза и торговли людьми 5,0 тыс. чел. (42 %).

За указанный период в Министерство поступило и рассмотрено 67 заявления от граждан Кыргызской Республики об оказании содействия в розыске, защите прав граждан и возвращении на родину близких род-

ственников. Министерством было оказано содействие в возвращении на родину 5 гражданам из Российской Федерации и 2 гражданам из Республики Казахстан.

Оказано содействие: 1 гражданке - в возмещении расходов в сумме 1.0 тыс. долларов США от фирмы ОсОО «СКТ» за незаконное трудоустройство в Российской Федерации; 5 гражданам - в выплате заработной платы по 5,0 тыс. рублей, в возврате их паспортов и трудоустройстве в Калужской области.

Помимо этого, деятельность связанная с торговлей людьми является уголовно наказуемым деянием и подпадает под действие Уголовного кодекса КР от 1 октября 1997 г. № 68. Так, в ст. 124 Уголовного кодекса КР под термином торговля людьми понимается вербовка, перевозка, укрывательство, получение, передача, купля-продажа человека или иная незаконная сделка с его согласия или без согласия, осуществленная путем принуждения, шантажа, мошенничества, обмана, похищения, с целью эксплуатации либо извлечения иных выгод. В связи с тем, что данное преступление посягает на жизнь и здоровье человека, то оно относится к ряду особо опасных и ответственность за их совершение наступает с 14 лет.

6. Деятельность по компенсации расходов, связанных с доставкой на родину тел граждан Кыргызской Республики, умерших за рубежом в период осуществления ими трудовой деятельности.

Данная деятельность регламентируется Инструкцией о порядке определения размера и выплаты компенсации расходов за транспортировку на родину тел граждан Кыргызской Республики, умерших за рубежом в период осуществления ими трудовой деятельности. В Инструкции определены структура компенсационных выплат, право на их получение, а также порядок рассмотрения заявлений. Ответственным за данную деятельность является Центр трудоустройства граждан КР за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции КР.

В течение 2010 года были проведены 7 заседаний комиссии по определению размера и выплате компенсации расходов, связанных с доставкой на родину тел граждан КР, умерших за рубежом в период осуществления ими трудовой деятельности.

За отчетный период поступило 71 заявление граждан, рассмотрено 59. Отказано в компенсации по 4 заявлениям. Приняты решения о компенсации расходов по 55 заявлениям граждан на общую сумму 2,1 млн. сомов.

Из общего числа поступивших заявлений 32 из Ошской области, 17 из Жалалабадской области, 6 – из Баткенской области, 7 – из Чуйской области, 5 – из Иссыккульской области, по 2 из Бишкека и Нарына.

Умершие трудовые мигранты в основном были заняты в строительстве, ЖКХ, работали водителями, подсобными рабочими. Основными регионами трудоу-

стройства были Москва и Московская область – 31 человек, Северные регионы РФ и Сибирь – 20 человек, Урал и юг РФ – 8 человек, Санкт-Петербург – 4 человека, Белоруссия, Корея и Казахстан – по 1 человеку

Подводя итоги необходимо отметить, что регулирование процессов трудовой миграции в Кыргызской Республике осуществляется строго в соответствии с национальным законодательством, а также нормами международного права. Законодательная база Кыргызстана в сфере миграции находится на достаточно высоком уровне и охватывает все сферы данной деятельности, однако ее необходимо постоянно совершенствовать и приводить в соответствие с реалиями настоящего времени.

3. Анализ международной нормативной правовой базы по обеспечению социальных и трудовых прав мигрантов

Правовую основу решения проблем трудовой миграции составили международные конвенции и пакты. Кыргызстан является участником основополагающих документов ООН, Конвенций МОТ и МОМ в области защиты прав человека и миграции.

Эти документы включают: Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенции МОТ, ратифицированные Кыргызской Республикой (всего 10), в том числе о трудящихся-мигрантах (№97 от 8.06.1949 г.) и о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения (№118 от 6.06.1962 г.); Конвенции МОТ, признанные Кыргызской Республикой в качестве правопреемницы СССР (всего 42).

Подписаны межгосударственные соглашения о защите прав и интересов трудящихся – мигрантов, о трудовой деятельности своих граждан с основными странами, принимающими кыргызских трудовых мигрантов.

Большое значение имеет Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите трудящихся – мигрантов», подписанное Кыргызской Республикой с Российской Федерацией от 28 марта 1996 года.

Это Соглашение распространяется на трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации или Кыргызской Республики и имеющих постоянное место жительства на территории одного из этих государств, которые на законном основании временно осуществляют трудовую деятельность в принимающем государстве. 22 сентября 2003 года между правительствами двух государств был подписан Протокол о внесении изменений и дополнений в данное Соглашение, предусматривающий ряд преференций для кыргызских граждан, осуществляющих трудовую деятельность на территории России.

Кроме этого, Кыргызской Республикой были заключены соглашения по вопросам трудовой миграции с

Монголией, Южной Кореей, Азербайджанской Республикой, Республикой Таджикистан, Республикой Казахстан.

Огромную роль в решении проблем трудовой миграции в Российской Федерации, странах Центральной Азии и в частности в Кыргызской Республике играют международные организации, такие как МОМ, МОТ, Всемирный Банк, ОБСЕ, ЮНЕСКО, а также различные неправительственные организации, при поддержке которых реализуются межгосударственные, региональные пилотные проекты, направленные на регулирование трудовой миграции, проводятся исследования, семинары, конференции, что положительно сказывается на решении вопросов, связанных с трудовой миграцией.

Таким образом, можно констатировать, что в Кыргызстане за последние годы проделана определенная работа по разработке и реализации государственной политики в сфере трудовой миграции, в рамках которой формируется национальная модель регулирования данной сферы деятельности, так:

- принята достаточная нормативно-правовая база, в которой учтены практически все международные обязательства страны, различные вопросы сферы трудовой миграции;
- стала развиваться инфраструктура по регулированию трудовой миграции, вербовке и направлению рабочей силы за рубеж;
- разрабатываются и внедряются меры по информационному обеспечению этого процесса и доступности к информации трудовых мигрантов, в республике действуют ряд информационно-аналитических центров;
- успешно действует упрощенная система переводов денежных средств трудовых мигрантов через банки страны,
- расширяется сеть филиалов Представительства Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики в городах и регионах России и Казахстана, в полномочия которых входят вопросы по обеспечению и защите прав кыргызских мигрантов, оказанию содействия в их трудоустройстве на контрактной основе,
- отрабатывается система полноценного учета трудовых мигрантов, выезжающих за рубеж;
- усиливается взаимодействие государства с гражданским обществом по упорядочению процессов трудовой миграции, при этом активизируется деятельность неправительственных организаций;
- предпринимаются конкретные шаги по заключению двухсторонних межправительственных соглашений и договоров, разработке механизма их реализации, причем в этом вопросе скоординированы усилия правительства и парламента страны.

Вместе с тем, ради справедливости следует отметить, что многие положения вышеуказанных документов и решений различных конференций, направленных

на создание условий социальной реабилитации трудовым мигрантам, в большинстве своем, из-за отсутствия финансирования и реального механизма реализации остались не выполненными.

Мониторинг состояния социальной реабилитации трудовых мигрантов и соотечественников, после их возвращения на Родину, показал отсутствие системы работы в этом направлении.

Так, проведенные в рамках проекта Фонда Евразия Центральной Азии «Содействие улучшению социально-экономических условий для возвратившихся мигрантов и соотечественников» опросы, проведенные Центром изучения общественного мнения «Эл-Пикир» показали наличие следующих проблем в среде прибывших из России и Казахстана мигрантов:

- отсутствие конкретного механизма принятия двойного гражданства;
- отсутствие социального и медицинского страхования;
- отсутствие пенсионного обеспечения для тех мигрантов, которые работали на предприятиях России и Казахстана;
- несогласованность миграционных законодательств Кыргызстана, Казахстана и России;
- проблемы в восстановлении трудового стажа за проработанный в России и Казахстане период;
- проблемы в социально-культурной адаптации возвратившихся мигрантов⁴.

Хотя отдельные примеры работы с трудовыми мигрантами и соотечественниками, после их возвращения на Родину, имеется в Ассоциации кыргызских диаспор России и Казахстана «Замандаш». На сегодняшний день в ней имеется ряд успешно действующих бизнес-проектов, осуществляемых с помощью бывших трудовых мигрантов и соотечественников. К сожалению, этот пример пока единственный в стране. Аналогичная деятельность, на наш взгляд, с помощью Правительства КР должна быть распространена на всю страну, в первую очередь, в южных регионах страны.

Например, Ассоциация «Замандаш», внимательно изучив предложения соотечественников – участников VII Международной конференции «Роль и значение соотечественников за рубежом в социально-экономической жизни Кыргызстана», обратилась в Правительство КР со следующими вопросами:

- упростить получение гражданства Кыргызской Республики этническим кыргызам;
- ускорить процесс развития аграрного, промышленного, перерабатывающего сектора, посредством создания инвестиционного фонда или бизнес-клуба мигрантов, который будет поддерживать аграрные проекты в

регионах, что будет способствовать снижению миграции, созданию рабочих мест и условий для соотечественников и трудовых мигрантов, желающим вернуться на Родину;

- рассмотреть возможность сохранения права на собственность, на недвижимое имущество бывших кыргызских граждан;
- улучшить информационное обеспечение по социально-правовым вопросам в регионах страны путем открытия информационно-консультативных центров для потенциальных мигрантов;
- рассмотреть возможность выделения квоты в российских ВУЗах соотечественникам, также увеличения квоты этническим кыргызам за рубежом в ВУЗах Кыргызстана;
- разработать и реализовать план по улучшению воскресных школ в местах компактного проживания кыргызов за рубежом, предоставление методических пособий, кадров, и др., на примере городов Казань, Самара, Астана;
- оказание экстренной гуманитарной и другой необходимой помощи соотечественникам, совершенствование механизмов оказания такой помощи;
- организовать постоянно действующие мобильные выездные избирательные участки за рубежом в местах компактного проживания кыргызов.
- разработать механизмы отчисления в Социальный Фонд КР пенсионных страховых фондов трудовых мигрантов на местах их пребывания за рубежом;
- создание при загранучреждениях Кыргызстана, где проживает наибольшее число выходцев из Кыргызстана, консультативных советов соотечественников и трудовых мигрантов;
- проработка вопроса об учреждении премий и других форм поощрения соотечественникам, внесшим особый вклад в развитие сотрудничества с Кыргызстаном и налаживание жизнедеятельности кыргызской диаспоры за рубежом;
- проработка вопроса о создании внебюджетного благотворительного фонда поддержки соотечественников за рубежом;
- оказание содействия развитию приграничного и межрегионального сотрудничества с сопредельными странами с целью налаживания торгово-экономических связей бизнес-структур соотечественников с хозяйствующими субъектами Кыргызстана;
- содействие регулярному информированию общественности Кыргызстана и зарубежных стран о положении соотечественников;
- проведение исследований об опыте работы иностранных государств со своими диаспорами и возможностях применения этого опыта Кыргызстаном.

Поскольку миграция носит международный характер, изолированная работа национальной стратегии в области миграции вряд ли позволит добиться хороших

⁴ «Оценка социально-экономических проблем трудовых мигрантов и соотечественников, возвращающихся в Кыргызскую Республику», Центр изучения общественного мнения «Эл-Пикир», 2008 г.

результатов. Поэтому согласованные действия Правительств СНГ и ЕврАзЭС, гармонизация законодательств, принятие межправительственных соглашений и выработка механизма их реализации, являются важнейшей составляющей, нацеленной на решение данной проблемы.

Для Кыргызстана очень важно развитие трудового обмена в рамках СНГ, что объясняется не только тесными сложившимися в годы существования СССР экономическими связями, но и общими границами, едиными традициями в регулировании трудовых и социально-обеспечительных отношений и, наконец, аналогичными социально-экономическими условиями и проблемами.

К сожалению, Россия и Казахстан до сих пор не присоединилась ни к одной из международных конвенций, касающихся трудящихся-мигрантов, что не позволяет считать эти конвенции составной частью их правовой системы и, как следствие, оставляет пробел в правовом регулировании социального обеспечения трудящихся - мигрантов, прибывающих из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана.

В рамках СНГ приняты нормативные правовые акты о социальном обеспечении трудящихся-мигрантов. В частности, Соглашение правительств государств – участников СНГ от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» регулирует основные направления сотрудничества в области социальной защиты трудящихся-мигрантов и членов их семей. Но данное Соглашение содержит нормы общего характера и не решает вопросов, связанных с непосредственным предоставлением того или иного вида социального обеспечения трудящимся-мигрантам. Соглашение государств СНГ от 13 марта 1992 г. «О гарантиях прав граждан государств – участников СНГ в области пенсионного обеспечения» лишь в общем виде регулирует порядок пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов.

В связи с этим, представляется целесообразным на основе сближения законодательств обеспечить гражданам СНГ равные гарантии в социально-трудовой сфере, включая гарантии в области занятости, условий охраны и оплаты труда, социального обеспечения и социального страхования.

Для создания общего рынка труда в рамках СНГ, необходимо проводить целенаправленную политику, учитывающую спрос на рабочую силу в государствах Содружества, их социальные и финансовые возможности.

Важнейшим элементом в закреплении новых социальных трудовых отношений в рамках СНГ должно являться трудовое законодательство, предусматривающее соблюдение единых принципов, на основе международных норм, обеспечивающих необходимый уровень и полноту правового регулирования труда, а также гарантий прав граждан и механизмов их реализации по всем основным институтам трудового права.

В странах СНГ до сих пор отсутствует законодательное детальное регулирование отношений по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов.

Нормативные акты, касающиеся привлечения иностранной рабочей силы, регулируют вопросы законного нахождения трудящихся - мигрантов в стране, а также трудовые отношения работников данной категории и не затрагивают отношений по социальному обеспечению работников-мигрантов.

В нормативно-правовой сфере необходимо активизировать дальнейший анализ и подготовку предложений по совершенствованию национального законодательства в сфере трудовой миграции и других сферах (налоговой, таможенной, жилищной и др.), а также по развитию и усилению координации деятельности соответствующих государственных структур и их взаимодействия с международными и общественными организациями, интенсифицировать сотрудничество по совершенствованию законодательства в области трудовой миграции с целью защиты прав мигрантов и эффективного использования трудовых ресурсов, включая заключение соглашений, как на двустороннем, так и на многостороннем уровне, в том числе в рамках ЕврАзЭС и других региональных организаций.

Несомненно, те шаги, которые предприняты со стороны России и Казахстана, в сфере законодательного обеспечения трудовой миграции действительно революционны и дали возможность формированию начального этапа цивилизованного рынка рабочей силы в СНГ и послужили хорошим примером для других стран.

Заслуживает одобрения инициатива МПА ЕврАзЭС о разработке модельных законодательных актов по линии трудовой миграции: «О трудовой миграции в государствах – членах ЕврАзЭС» и «О частных агентствах занятости и трудоустройства», а также рекомендаций о страховании трудящихся-мигрантов направляющей страной.

Вышеперечисленные меры своевременны, но они недостаточны. Нужны общие усилия всех стран, вовлеченных в процесс обмена рабочей силы на пространстве СНГ и ЕврАзЭС, особенно в части регулирования трудовой миграции на двусторонней и многосторонней уровнях.

Поскольку трудовая миграция носит межгосударственный характер, согласованные действия Правительств Центральной Азии и России, гармонизация законодательств, принятие межправительственных соглашений и выработка механизма их реализации, являются важнейшей составляющей, нацеленной на решение данной проблемы.

И, наконец, многие договоры и соглашения не выполняются из-за отсутствия действенного национального контроля над их исполнением.

4. Роль международных организаций в защите прав трудящихся - мигрантов

Как отмечает эксперт по миграционным вопросам Д.К. Бекяшев, некоторыми качествами международной правосубъектности в международном миграционном праве обладают неправительственные организации работодателей и работников. В частности, они участвуют в международно-правовом нормотворчестве в рамках МОТ на основе принципа трипартизма (трехсторонности). Кроме того, организации работников и работодателей вправе подавать жалобы на государства – члены МОТ, не соблюдающие ратифицированные конвенции. Таким образом, они обладают способностью обеспечивать выполнение государствами международно-правовых норм. К числу указанных неправительственных организаций работников и работодателей могут быть отнесены следующие.

Всемирная федерация профсоюзов (Global Union Federation, GUF), Международная конфедерация свободных профсоюзов (МКСП) (International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU), Всеобщая конфедерация труда (ВКТ) (General Labour Confederation, GLC)

Специальным институциональным механизмом в сфере миграции на региональном уровне определен Консультативный совет по труду, миграции и социальной защите населения государств СНГ (был создан специальным Соглашением 1992 г.).

В первую очередь, международная трудовая миграция, как один из институтов международного трудового права, регулируется общими принципами всех отраслей международного права. К числу актов, содержащих указанные принципы, относятся: Устав ООН, Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств 1970 г., Заключительный акт ОБСЕ 1975 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ряд положений о полной производительной занятости были конкретизированы в ряде конвенций и рекомендаций МОТ, относящихся главным образом к защите от безработицы, в том числе и трудящихся-мигрантов.

4.1. МОТ и Конвенции в защиту прав трудящихся - мигрантов.

Основными специальными источниками международного миграционного права являются международные многосторонние соглашения: прежде всего Устав, многочисленные конвенции и рекомендации МОТ, а также некоторые международно-правовые акты ООН. Некоторые из основных трудовых прав человека составили также предмет Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, одобренной Международной

Конференцией труда 18 июня 1998 г. Работники-мигранты определены в преамбуле указанного акта как категория лиц, которые нуждаются в особой защите.

Устав МОТ был разработан Комиссией по международному трудовому законодательству, созданной в соответствии с Версальским мирным договором. Преамбула Устава МОТ в качестве важных целей создания МОТ указывает на необходимость «защиты интересов трудящихся, работающих за границей», а также «признания принципа равной оплаты за равный труд». В настоящее время в целях наиболее полного и эффективного регулирования вопросов, связанных с трудовой миграцией, среди основных направлений деятельности МОТ могут быть выделены вопросы достойного труда, создания рабочих мест, а также обеспечения прав трудящихся – мигрантов.

Конвенции МОТ представляют собой многосторонние международные договоры, подлежащие ратификации странами-членами МОТ и последующему исполнению в законодательстве и практике этих стран. Государство, ратифицировавшее ту или иную конвенцию МОТ, обязано принять нормативно-правовые акты для проведения ее в жизнь и, в соответствии со ст. 22 Устава МОТ, а также регулярно представлять в МОТ доклады относительно принятых мер по эффективному применению ратифицированной конвенции. Такие доклады представляются 1 раз в 2-4 года в зависимости от важности конвенции. Если конвенция не ратифицирована, государство все же несет обязательство информировать по запросам Административного совета МОТ о состоянии национального законодательства и практики в отношении нератифицированной конвенции и о мерах, которые предполагается принять для придания ей силы. Следует иметь в виду, что для государств, которые не ратифицировали конвенции, эти конвенции нередко также имеют значение международных норм. В частности, согласно положениям Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизмах ее реализации 1998 г., все государства – члены МОТ имеют обязательства. Все конвенции МОТ в зависимости от степени и характера регулирования процессов международной трудовой миграции можно разделить на общие и специальные.

К специальным конвенциям, непосредственно затрагивающим вопросы международной трудовой миграции и обеспечения прав трудящихся-мигрантов, можно отнести следующие конвенции МОТ:

- Конвенция № 97 *о трудящихся мигрантах* 1949 г.;
- Конвенция № 143 *о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей обращения* 1975г.

Остановимся на наиболее важных из перечисленных актов МОТ. Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 г. основное внимание уделяет вопросам приема на

работу мигрантов и условий их труда. Указанная Конвенция обязывает государства предоставить без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, иммигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане. В то же время государствам предоставлено право ограничивать доступ мигрантам к определенным видам работ, когда это необходимо в государственных интересах.

Принятие Конвенции № 143 о трудящихся мигрантах было обусловлено резким ростом масштабов безработицы и нерегламентированной миграции. Этот акт представляет собой первую многостороннюю попытку рассмотреть вопрос о положении нелегальных мигрантов, а также предусматривает санкции в отношении торговцев нелегальной рабочей силой. Конвенция № 143 закрепила понятие «трудящийся-мигрант», в соответствии с которым указанный статус имеют лицо, которое мигрирует или мигрировало из одной страны в другую с целью получения любой работы, кроме как за собственный счет, и включает в себя любое лицо, законно въехавшее в страну в качестве трудящегося-мигранта. Однако в международном миграционном праве, как и в национальном законодательстве большинства стран мира, до сих пор не сложился единый подход к понятию трудящегося-мигранта. Указанные Конвенции не ратифицированы Россией. Но, несмотря на то, что термин «*трудящийся-мигрант*» нашел свое закрепление в ряде других международно-правовых актов, российское законодательство до сих пор не знает такого термина.

Указанные Конвенции МОТ охватывают вопросы, касающиеся всего процесса миграции, включая эмиграцию, иммиграцию, транзит, и они применяются к лицам, которые мигрируют из одной страны в другую с целью трудоустройства в качестве наемных работников. За исключением статьи 8 в Конвенции № 97 и, в некоторой степени, Раздела II Конвенции № 143, в этих актах не проводится различие между постоянными и временными мигрантами. Следует отметить, что обе названные конвенции предусматривают исключение из сферы своего применения некоторых категорий работников: моряков, трудящихся приграничных районов, въехавших на короткий срок лиц свободных профессий и артистов. Конвенция № 143 также исключает из сферы охвата своих общих положений Раздела II стажеров и учеников, а также работников, временно нанятых для выполнения конкретных видов работ или заданий.

К международным актам, косвенно регулирующим миграционные процессы, или общим, можно отнести следующие:

- Конвенция № 81 *об инспекции труда* 1947 г.;
- Конвенция № 110 *о плантациях* 1958 г.;

- Конвенция № 122 *о политике в области занятости* 1964 г.;
- Конвенция № 129 *об инспекции труда в сельском хозяйстве* 1969 г.;
- Конвенция № 131 *об установлении минимальной заработной платы* 1970 г.;
- Конвенция № 149 *о сестринском персонале* 1977 г.;
- Конвенция № 168 *о содействии занятости и защите от безработицы* 1988 г.;
- Конвенция № 181 *о частных агентствах занятости* 1997 г.;
- Конвенция № 184 *о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве* 2001 г.

Конвенция № 181 о частных агентствах занятости 1997 г. содержит важные положения, направленные на предотвращение случаев противоправного обращения с трудящимися-мигрантами в отношении вербовки и приема на работу через частные агентства занятости. Указанные агентства не нашли широкой практики применения в России, несмотря на признание эффективности их деятельности для регулирования миграционных процессов мировым сообществом.

В соответствии с Конвенцией № 168 о содействии занятости и защите от безработицы 1988 г., проживающие на законном основании трудящиеся-мигранты должны пользоваться правами на равное обращение и недискриминационное отношение, в частности, без различий по признаку расы, цвета кожи, пола, гражданства или этнического происхождения в контексте содействия обеспечения полной, продуктивной и свободно выбираемой занятости.

Конвенция № 95 об охране заработной платы 1949 г. также применяется ко всем без исключения работникам, в том числе к трудящимся-мигрантам.

Следует отдельно отметить, что нормы перечисленных нормативных актов, регулирующие правовой статус трудящихся-мигрантов, распространяют свое юридическое действие как на временных, так и на постоянных мигрантов; как на легальных, так и на нелегальных мигрантов.

Другим видом актов, принимаемых в рамках МОТ, являются рекомендации. Рекомендация МОТ не является международным договором и не требует ратификации. Рекомендации МОТ представляют собой обращенное к государству пожелание, предложение внести соответствующие нормы в национальное законодательство. Рекомендация содержит материал для ориентации в мировом опыте, необходимый для совершенствования национального законодательства. Рекомендация детализирует, уточняет, а иногда и дополняет положения конвенции, делает их содержание более полным и гибким, расширяет возможности выбора для государств при решении вопроса о заимствовании международных

норм. Кроме того, рекомендации могут служить основой для разработки будущих конвенций МОТ, тем самым, являясь самостоятельными международно-правовыми актами. К числу наиболее значимых рекомендаций МОТ в сфере правового регулирования международной трудовой миграции можно отнести Рекомендацию № 151 о трудящихся-мигрантах, Рекомендацию № 100 о защите трудящихся-мигрантов в слаборазвитых странах и территориях, Рекомендацию № 86 о трудящихся – мигрантах.

4.2. ООН и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся - мигрантов и членов их семей.

Проблемы условий труда и равенства обращения, обеспечиваемых трудящимся-мигрантам, рассматриваются также в ряде актов, принятых ООН. Они охватывают такие вопросы, как уровень вознаграждения, рабочее время, оплачиваемый отпуск, минимальный возраст для занятости, меры безопасности и гигиены труда, вопросы социального обеспечения, а также средства и пособия по социальной защите, предусматриваемые в связи с занятостью, гарантия занятости и т.д.

С января 2004 г. начала свою работу Всемирная комиссия по международной миграции (ВКММ), образованная в рамках ООН. Ее задачами являются исследование недостатков в управлении миграцией и выявление взаимосвязей между миграцией и развитием; подготовка рекомендаций, позволяющих максимизировать выгоды и уменьшить потери от международной миграции.

К источникам правового регулирования международных миграционных процессов и труда мигрантов могут быть отнесены акты иных международных организаций, в частности, ООН. В рамках ООН за годы ее существования было принято большое количество актов, касающихся вопросов установления и защиты прав трудящихся-мигрантов. Среди них: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г. и др.

В 1990 г. ООН приняла всеобъемлющий акт, регулирующий большинство аспектов международной миграции: Международную конвенцию о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Принятая в 1990 году ООН Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей определяет термин «трудящийся-мигрант» следующим образом: «лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в госу-

дарстве, гражданином которого он или она не является».

Данная конвенция дает ряд определений дающих возможность разграничить трудящихся - мигрантов на несколько категорий:

- **«приграничный трудящийся»** означает трудящегося-мигранта, который или которая сохраняет свое обычное местожительство в соседнем государстве, в которое он или она обычно возвращается каждый день или по крайней мере один раз в неделю;

- **«сезонный трудящийся»** означает трудящегося-мигранта, работа которого по своему характеру зависит от сезонных условий и выполняется только в течение части года;

- **«моряк»**, который охватывает также рыбаков, означает трудящегося-мигранта, нанятого для работы на судне, зарегистрированном в государстве, гражданином которого он или она не является;

- **«трудящийся, занятый на стационарной прибрежной установке»** означает трудящихся-мигрантов, нанятых на работу на прибрежной установке, находящейся под юрисдикцией государства, гражданином которого он или она не является;

- **«трудящийся, работа которого связана с переездами»** означает трудящегося-мигранта, который, обычно проживая в одном государстве, вследствие характера своей работы вынужден переезжать в другое государство или государства на короткие периоды;

- **«трудящийся на проекте»** означает трудящегося-мигранта, допущенного в государство работы по найму на определенный срок для работы исключительно по конкретному проекту, осуществляемому в этом государстве его или ее нанимателя;

- **«трудящийся целевого найма»** означает трудящегося-мигранта:

1. который послан его или ее нанимателем на ограниченный и определенный период времени в государство работы по найму для выполнения конкретных функций или обязанностей; или

2. который в течение ограниченного и определенного периода времени выполняет работу, требующую профессиональных, коммерческих, технических или иных специальных навыков; или

3. который, по просьбе его или ее нанимателя в государстве работы по найму, выполняет в течение ограниченного и определенного периода времени работу, носящую временный или краткосрочный характер; и который должен покинуть государство работы по найму либо по истечении разрешенного периода пребывания, либо раньше, если он или она более не выполняет этих конкретных функций или обязанностей или не занимается этой работой;

- **«трудящийся, работающий не по найму»** означает трудящегося-мигранта, который занимается

вознаграждаемой деятельностью, отличной от работы по договору найма, и который обеспечивает за счет такой деятельности средства своего существования, работая, как правило, самостоятельно или совместно с членами своей семьи, а также любого иного трудящегося-мигранта, признаваемого трудящимся, работающим не по найму, в соответствии с применимым законодательством государства работы по найму или двусторонними или многосторонними соглашениями.

Данная конвенция была составлена принимая во внимание также принципы и стандарты, содержащиеся в соответствующих документах, выработанных в рамках Международной организации труда, особенно в Конвенции о трудящихся-мигрантах (№ 97), Конвенции о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (№ 143), в Рекомендации о трудящихся-мигрантах (№ 86), Рекомендации о трудящихся-мигрантах (№ 151), в Конвенции о принудительном или обязательном труде (№ 29) и Конвенции об упразднении принудительного труда.

4.3. СНГ и защита прав трудящихся - мигрантов.

Принцип свободного перемещения рабочей силы непосредственно закреплен в Уставе СНГ. Он является основой формирования полноценной политики в сфере привлечения и использования трудоспособных лиц из государств, входящих в Содружество. Кроме того, в Уставе СНГ в качестве одного из основных направлений сотрудничества в экономической и социальной областях (ст. 19) зафиксировано «формирование общего экономического пространства на базе рыночных отношений и свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы».

Среди специальных многосторонних соглашений по вопросам миграции на пространстве СНГ необходимо, в частности, выделить:

- *Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г.;*
- *Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников 1992 г.;*
- *Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г.;*
- *Конвенцию об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств - участников СНГ 1996 г.;*
- *Соглашение о порядке выезда граждан государств - участников СНГ в государства, не входящие в СНГ, и выезда из них 1997 г.;*
- *Соглашение о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г.;*
- *Соглашении о формировании единого экономического пространства (ЕЭП) 2003 г.;*

- *Концепцию сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции, одобренную решением Совета глав государств СНГ 16 сентября 2004 г.*

Немаловажную роль играет также Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., которая декларирует право законно находящихся на территории стран СНГ мигрантов и иностранцев на свободу мысли, совести и вероисповедания, равенство перед судом, личную неприкосновенность, свободу мирных собраний, свободу ассоциаций, право на социальное обеспечение, на свободное передвижение и свободу выбора места жительства и другие права. В соответствии с Конвенцией иностранцы, законно находящиеся на территории России, могут быть высланы только во исполнение законно принятого решения и должны иметь возможность представить доводы против высылки.

5. Результаты анкетирования трудовых мигрантов и интервью с экспертами по вопросам трудовой миграции

Целью исследования был анализ ситуации в сфере защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов, определение основных сложностей, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты во время пребывания на территории государства трудоустройства, сопоставление национальных и международной правовых систем регулирующих вопросы защиты социально-трудовых прав мигрантов с целью обоснования необходимости укрепления законности и правопорядка в этой сфере.

Таким образом, для последующей разработки цели исследования, среди посетителей Центра трудоустройства граждан КР за рубежом, частных агентств занятости, Горячей Линии 189 (юридическая и правовая помощь выезжающим и возвратившимся гражданам) был проведен количественный метод сбора информации с помощью анкет, а затем выборочный анализ анкет мигрантов с использованием СПСС программы. Участники анкетирования были заняты в таких сферах как ЖКХ, строительство, сельское – хозяйство, текстильная промышленность и т.д. Исходя из полученных данных, были выбраны два основных независимых фактора, таких как пол и образование респондента. Таким образом, определяя в каких случаях, чаще всего, респонденты сталкиваются с проблемами, зависит ли это от их пола или уровня их образования; или какой из признаков в большей степени влияет на способ поиска работы или пути решения случившихся проблем. Также следует учитывать, что данный выборочный анализ был проведен по 56 анкетам из общего количества в 100 анкет, и данный анализ можно соотнести только к выборке (sample) состоящей из 56 человек.

1. Процесс трудоустройства

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Каким способом искали работу за границей?	самостоятельно	5 16,7%	6 23,1%	11 39,8 %
	с помощью родственников	10 33,3%	17 26,9%	7 60,2 %
	с помощью знакомых и коллег	3 10,0%	4 15,4%	7 25,4 %
	при содействии частных агентств по трудоустройству за рубежом	8 26,7%	7 26,9%	15 53,6 %
	при содействии государственных служб занятости	4 13,3%	2 7,7%	6 21 %
	Всего	30 100,0%	26 100,0%	56 100 %

Из данной таблицы следует, что женщины чаще всего ищут работу с помощью частных агентств или при помощи родственников, чем при содействии государственных служб. В то время как мужчины более заинтересованы в помощи со стороны родственников в поиске работы. Исходя из этого, можно сказать, что не всегда люди, и мужчины и женщины, обращаются к государственным представителям, скорее они предпочитают действовать самостоятельно.

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Получали ли разрешение на временное проживание (вид на жительство)?	да	10 34,5%	15 57,7%	15 45,5%
	нет	19 65,5%	11 42,3%	30 54,5%
	Всего	29 100,0%	26 100,0%	55 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Заключали ли Вы трудовой договор с работодателем?	да	13 43,3%	18 69,2%	31 55,4%
	нет	17 56,7%	8 30,8%	25 44,6%
	Всего	30 100,0%	26 100,0%	56 100 %

Чтобы проанализировать легальность действий мигрантов, стоит посмотреть на предыдущие три вопроса анкеты, где можно увидеть, что женщины все же более законопослушны, чем мужчины. Несмотря на то, что разница не такая большая, но это женщины чаще всего заключают договор, оформляют разрешение на работу или получают разрешение на временное проживание в стране трудоустройства.

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Оформляли ли разрешение на работу?	да	13 44,8%	16 61,5%	29 52,7%
	нет	16 55,2%	10 38,5%	26 47,3%
	Всего	29 100,0%	26 100,0%	55 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Подавали ли Вы на гражданство?	да	3 10,3%	3 11,5%	6 10,9%
	нет	26 89,7%	23 88,5%	49 89,1%
	Всего	29 100,0%	26 100,0%	55 100 %

Хотя не стоит упускать из виду тот факт, что и женщины и мужчины в большинстве своем не заинтересованы в получении гражданства в той стране, где работают. Стоит заключить, что из 56 человек, что пол - это основной признак, по которому можно определить как обстоит ситуация с трудоустройством граждан за рубежом. В то же время, пол не может быть единой причиной для всего, и тут стоит также учитывать фактор как образование мигранта. Например, люди со средним общим образованием обращаются чаще всего к частным агентствам или самостоятельно (31,3%), или люди с неоконченным средним или средним профессиональным образованием пользуются помощью родственников, в то время как люди с высшим образованием пред-

почитают делать все самостоятельно или прибегнуть к помощи родственников, и в крайнем случае к частным агентствам. Также следует отметить, что люди из первых двух категорий совсем не заинтересованы в помощи государства. Что касается фактора законности, то можно сказать, что люди с неоконченным средним образованием не стремятся узаконить его, в то время как остальные стремятся получить разрешение на работу, но не гражданство. Можно сказать и так что, люди имеющие среднее или высшее образование все же имеют представление, что лучше всего получить официальное разрешение на проживание (61,5 и 45,8 %), но есть все же и такие, которых данный вопрос не интересует вообще (60 и 54,2 %).

Образование респондента						Всего
Каким способом искали работу за границей?		неоконченное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	самостоятельно	0 ,0%	5 31,3%	2 15,4%	4 16,7%	11 19,6%
	с помощью родственников	2 66,7%	4 25,0%	4 30,8%	7 29,2%	17 30,4%
	с помощью знакомых и коллег	0 ,0%	2 12,5%	1 7,7%	4 15,4%	7 12,5%
	при содействии частных агентств по трудоустройству за рубежом	1 33,3%	5 31,3%	3 23,1%	6 25,0%	15 26,8%
	при содействии государственных служб занятости	0 ,0%	0 ,0%	3 23,1%	3 12,5%	6 10,7%
	Всего	3 100,0%	16 100,0%	13 100,0%	24 100,0%	56 100 %

Образование респондента						Всего
Оформля ли разрешение на работу?		неоконченное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	5 33,3%	10 76,9%	14 58,3%	29 52,7%
	нет	3 100,0%	10 66,7%	3 23,1%	10 41,7%	26 47,3%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	13 100,0%	24 100,0%	55 100 %

Образование респондента						Всего
Получали ли разрешение на временное проживание (вид на жительство)?		неоконченное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	6 40,0%	8 61,5%	11 45,8%	25 45,5%
	нет	3 100,0%	9 60,0%	5 38,5%	13 54,2%	30 54,5%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	13 100,0%	24 100,0%	55 100 %

Образование респондента						Всего
Подали ли Вы на гражданство?		неокончен- ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	3 20,0%	1 7,7%	2 8,3%	6 10,9%
	нет	3 100,0%	12 80,0%	12 92,3%	22 91,7%	49 89,1%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	13 100,0%	24 100,0%	55 100 %

2. Проблемы при трудоустройстве

Чаще всего мы слышим, что проблемы мигрантов связаны с их правовой безграмотностью или, проще говоря, незнанием своих прав. Такого рода проблема является основной причиной для других, таких как изъятие паспортов, принуждение к бесплатному труду и т.п. Таким образом, следует вопрос, кто же чаще всего сталкивается с такими проблемами: мужчины или женщины, или все же образованный мигрант не столкнется с такой

проблемой. Исходя из результатов опроса самих мигрантов, можно сказать, что в большинстве случаев ни мужчины, ни женщины с образованием или без, не сталкиваются с такими проблемами. Но все же есть та малая часть, которая все же столкнулась с такого рода проблемами, но и интересен тот факт, что есть мигранты, которые вообще не столкнулись ни с одной проблемой. Стоит ли это отнести к умалчиванию некоторой правды, все же проблема в размере выборки в большей степени повлияла на анализ именно проблем мигрантов.

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Обман со стороны отправляющего агентства	да	3 10,7%	2 8,0%	5 9,4%
	нет	25 89,3%	23 92,0%	48 90,6%
	Всего	28 100,0%	25 100,0%	53 100 %

Образование респондента						Всего
Обман со стороны отправляющего агентства		неокончен- ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	4 26,7%	0 ,0%	1 4,3%	5 9,4%
	нет	3 100,0%	11 73,3%	12 100,0%	22 95,7%	48 90,6%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	12 100,0%	23 100,0%	53 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Отказ работодателя от выплаты заработной платы	да	9 33,3%	5 20,0%	14 26,9%
	нет	18 66,7%	20 80,0%	38 73,1%
	Всего	27 100,0%	25 100,0%	52 100 %

Образование респондента						Всего
Отказ работода- теля от выплаты зарботной платы		неокончен- ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	8 53,3%	2 18,2%	4 17,4%	14 26,9%
	нет	3 100,0%	7 46,7%	9 81,8%	19 82,6%	38 73,1%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	11 100,0%	23 100,0%	52 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Принуждение со стороны работодателя к бесплатному труду	да	4 14,8%	2 8,0%	6 11,5%
	нет	23 85,2%	23 92,0%	46 88,5%
	Всего	27 100,0%	25 100,0%	52 100 %

Образование респондента						Всего
Принуждение со стороны работо- дателя к бес- платному труду		неокончен- ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	4 26,7%	0 ,0%	2 8,7%	6 11,5%
	нет	3 100,0%	11 73,3%	11 100,0%	21 91,3%	46 88,5%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	11 100,0%	23 100,0%	52 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Избиение/при- чинение физи- ческих повреждений со стороны местного насе- ления	да	2 7,4%	2 8,0%	4 7,7%
	нет	25 92,6%	23 92,0%	48 92,3%
	Всего	27 100,0%	25 100,0%	52 100 %

Образование респондента						Всего
Избиение/причи- нение физиче- ских поврежде- ний со стороны местного насе- ления		неокончен- ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	да	0 ,0%	2 13,3%	1 9,1%	1 4,3%	4 7,7%
	нет	3 100,0%	13 86,7%	10 90,9%	22 95,7%	48 92,3%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	11 100,0%	23 100,0%	52 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Необоснованный отказ в мед. обслуживании	да	12 44,4%	10 40,0%	22 42,3%
	нет	15 55,6%	15 60,0%	30 57,7%
	Всего	27 100,0%	25 100,0%	52 100 %

Образование респондента						Всего
		неокончен-ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
Необоснованный отказ в мед. обслуживании	да	2 66,7%	8 53,3%	5 45,5%	7 30,4%	22 42,3%
	нет	1 33,3%	7 46,7%	6 54,5%	16 69,6%	30 57,7%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	11 100,0%	23 100,0%	52 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Изъятие паспортов со стороны работодателя	да	8 28,6%	4 16,0%	12 22,6%
	нет	20 71,4%	21 84,0%	41 77,4%
	Всего	28 100,0%	25 100,0%	53 100 %

Образование респондента						Всего
		неокончен-ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
Изъятие паспортов со стороны работодателя	да	2 66,7%	7 46,7%	2 16,7%	1 4,3%	12 22,6%
	нет	1 33,3%	8 53,3%	10 83,3%	22 95,7%	41 77,4%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	12 100,0%	23 100,0%	53 100 %

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Обман со стороны диаспоры	да	2 7,4%	2 8,0%	4 7,7%
	нет	25 92,6%	23 92,0%	48 92,3%
	Всего	27 100,0%	25 100,0%	52 100 %

Образование респондента						Всего
	неокончен- ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее		
Обман со сторо- ны диаспоры	да	0 ,0%	3 20,0%	0 ,0%	1 4,3%	4 7,7%
	нет	3 100,0%	12 80,0%	11 100,0%	22 95,7%	48 92,3%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	11 100,0%	23 100,0%	52 100 %

3. Пути решения и результат

Исходя из того что большинство не столкнулось с проблемами в стране пребывания, неудивительно что большой процент именно тех людей, которые не обращались в посольства или НПО и т.п.,

	пол респондента		Всего	
	мужской	женский		
Куда Вы обращались в случае нарушений/ущемления Ваших прав и свобод в государстве трудоустройства?	посольство либо консульское учреждение и иные гос органы	8 27,6%	1 3,8%	9 16,4%
	правоохрани- тельные или иные гос органы	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
	диаспоры	1 3,4%	6 23,1%	7 12,7%
	международные организации или НПО	0 ,0%	2 7,7%	2 3,6%
	не обращался	18 62,1%	15 57,7%	33 60,0%
	другое	2 6,9%	1 3,8%	3 5,5%
	Всего	29 100,0%	26 100,0%	55 100 %

Образование респондента						Всего
Куда Вы обращались в случае нарушений/ущемления Ваших прав и свобод в гос-ве труд-ва?		неокончен-ное среднее	среднее общее	среднее профессиональное	высшее	
	посольство либо консуль-ское учреждение и иные гос органы	0 ,0%	4 26,7%	4 30,8%	1 4,2%	9 16,4%
	правоохранительные или иные гос органы	0 ,0%	0 ,0%	1 7,7%	0 ,0%	1 1,8%
	диаспоры	0 ,0%	1 6,7%	0 ,0%	6 25,0%	7 12,7%
	международные организации или НПО	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	2 8,3%	2 3,6%
	не обращался	3 100,0%	10 66,7%	8 61,5%	12 50,0%	33 60,0%
	другое	0 ,0%	0 ,0%	0 ,0%	3 12,5%	3 5,5%
	Всего	3 100,0%	15 100,0%	13 100,0%	24 100,0%	55 100 %

Но все же были люди, кто обращался (мужчины-27,6%; женщины-23,1%) в посольство или диаспоры; или например мигранты с средним общим (26,7%) и со средним профессиональным (30,8%) в посольства, исходя из этого, можно проанализировать результат их обращения.

		пол респондента		Всего
		мужской	женский	
Каков был результат данного обращения?	моя просьба/заявление было разрешено	2 9,5%	1 4,5%	3 7,0%
	мне помогли частично	9 42,9%	4 18,2%	13 30,2%
	моя просьба либо заявление было оставлено без результата	3 14,3%	2 9,1%	5 11,6%
	меня самого привлекли к ответственности	1 4,8%	2 9,1%	3 7,0%
	другой результат	6 28,6%	13 59,1%	19 44,2%
	Всего	21 100,0%	22 100,0%	43 100 %

Из данной таблицы следует, что результат чаще всего был другими от того что ожидали сами мигранты, или все же им помогли частично (42,9-18,2%); но есть все же мигранты проблемы которых были безрезультатными или их самих привлекали к ответственности и совсем

мало именно тех кому помогли полностью. Следовательно, мигранты после такого могут не обращаться в государственные или частные инстанции вообще, потому что чаще всего думают, что это бесполезно (42,9 и 30 %) или попросту не знали, что им могут помочь (19 и 15 %).

	пол респондента		Всего	
	мужской	женский		
Если вы никуда не обращались в случае нарушения ваших прав, почему	думал, что это бесполезно и мне не помогут	9 42,9%	6 30,0%	15 36,6%
	не знал, кто может помочь в моей ситуации	4 19,0%	3 15,0%	7 17,1%
	не было времени или возможности куда-либо обратиться	3 14,3%	3 15,0%	6 14,6%
	боялся, что у меня самого будут неприятности	4 19,0%	1 5,0%	5 12,2%
	другая причина	1 4,8%	7 35,0%	8 19,5%
	Всего	21 100,0%	20 100,0%	41 100 %

4. Пожелания самих мигрантов

Возможность нормально трудоустроиться, где люди не работали бы сутками	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
Обеспечение наших граждан мед. страховкой и заключение трудовых контрактов в Кыргызстане	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
Побольше уделить нам внимания, не отказывая в помощи	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
Повысить интеллектуальный уровень населения. Разделить инфраструктуру, увеличить кол-во рабочих мест	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Повысить уровень трудоустройства в стране, чтобы не было нужды мигрировать	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Поддержка граждан КР в трудоустройстве по профессии	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Построить заводы, фабрики в Кыргызстане. Поднять экономику КР	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Продлить срок без регистрационного проживания	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Работать по профессии	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Равенство и возможность карьерного роста	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%
Создать рабочие места у нас в Кыргызстане с хорошей зарплатой	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
Стабильность в КР, создание рабочих мест	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
Хотелось бы чтобы права мигрантов не ущемлялись и была возможность работать по профессии	0 ,0%	1 3,8%	1 1,8%
Чтобы обеспечивали рабочими местами официально, брали на работу и во время платили зарплату	1 3,3%	0 ,0%	1 1,8%

5. Интервью экспертов в области трудовой миграции

Участниками интервью были опытные эксперты из представительства Международной организации по Миграции в Бишкеке, Министерства труда занятости и миграции КР, Частных агентств занятости, Центра трудоустройства граждан КР за рубежом, НПО занимающихся защитой прав трудовых мигрантов, занимающиеся данной темой уже не первый год. Законодательная база Кыргызской Республики по трудовой миграции только формируется. Помимо многосторонних и двухсторонних соглашений в рамках СНГ, Кыргызстан проводит практику заключения договоров с регионами России по вопросам взаимного трудоустройства граждан. По мнению экспертов, система урегулирования миграционных процессов в Кыргызстане является эффективной. Настоятельно рекомендуется ведение статистики выезжающих граждан и трудовых мигрантов, т.к. некоторые трудовые мигранты не регистрируются в стране пребывания. Специалисты основываются на цифры, которые передает принимающая страна. И это только зарегистрированные, легальные мигранты. Многие нелегальные трудовые мигранты остаются вне учета, за ними государство уследить не в состоянии. Отсюда вытекает ряд проблем на которые следует обратить особое внимание.

«Наши мигранты сталкиваются с такой проблемой как потеря документов, и заранее не проинформированы как решить такого рода проблему. Есть множество случаев, когда у мигрантов отбирают документы, без которых человек не может пересечь границу. Трудовые мигранты должны знать что при утере документов, они должны написать заявление в милицию и обратиться в посольство, которое находится в той стране, где они пребывают. В таком случае посольство может предоставить им документ, который дает им возможность вернуться в Кыргызстан.

Многие не знают этих прав, и остаются беспомощными. Все эти процессы поиска людей можно ускорить с помощью точной статистики и базой данных. Многие родственники обращаются к нам с проблемой что человек потерялся, мы даже не знаем как и чем им помочь, потому что никто не знает в каком регионе он находится. У этих людей нет ни медицинской, ни социальной страховки. Все это упирается в деньги, наше государство не в состоянии обеспечить нам такой механизм регулирования» (цит. из интервью с Казанлыевой З.).

Проведенное исследование выявило крайне низкий уровень правовой грамотности мигрантов, как

незнание о правилах получения разрешительных документов на пребывание в принимающей стране или заключение трудового договора с работодателем. Эксперты рекомендуют нашим гражданам, до момента выезда, ознакомиться с законами, правилами принимающей страны. Заключить здесь трудовой контракт и получить подробную консультацию. Иметь при себе телефоны, контактные данные наших представителей, горячей линии. «Многие не заключая трудового контракта в своей стране, остаются за границей без работы. На это уходит время и деньги. А ведь многие из мигрантов уезжают на последние деньги» (цит. из интервью с Асанбаевой Б.).

Очень много проблем возникает с не соблюдением мигрантами законодательства, которые ведут к другим проблемам как рост нелегальной миграции, рост преступности. На сегодняшний день наблюдается значительный рост преступности, и правонарушений, т.е. наши мигранты совершают преступления или становятся узниками тех преступлений, в которых они обвиняются в прибывающей стране.

«Что касается нарушения прав наших мигрантов, то в основном они нарушаются в области их урегулированного статуса. Многие трудовые мигранты не получают урегулированного статуса, т.е. не оформляются разрешение на работу или патенты, что влечет за собой ущемление прав мигрантов со стороны работодателя, например невыполнение условий договора. Это может проявляться в части невыплаты заработной платы, частичной невыплаты или в части несоблюдения режима труда, очень часто мигранты работают сверх нормы, прописанной в трудовом кодексе. Что касается невыплаты заработной платы, то это очень сложный вопрос, его легче решить когда на руках есть хотя бы трудовые договоры, тогда они могут обратиться в правоохранительные органы, прокуратуру, МВД. Но без таких договоров, проблему решить практически невозможно, нет даже основания, чтобы обратиться в правоохранительные органы» (цит. из интервью с Румянцевой Е.).

Так же нарушаются права мигрантов в плане безопасности, никто не следит в каких условиях они работают, есть ли у них специальные комплекты, в части медицинского и социального обеспечения, они не обеспечены минимальной медицинской помощью. Так же важна проблема социальных выплат, т.е. мигранты сталкиваются с ситуацией, когда соглашения полностью ориентированы на свой рынок и если мигрант возвращается на родину и не могут получить ни пенсии, ни социальных выплат. «Редко кто из них делает отчисление в социальный фонд, люди трудятся и остаются без пенсии» (цит. из интервью с Азимовой К.).

В Российской Федерации для граждан Кыргызской Республики существуют немалые преференции, в части трудоустройства: безвизовый режим, миграционный учет. Российская Федерация максимально идет на ослабление и на упрощение процедуры пребывания наших мигрантов. С 2000 г. были разработаны ряд нормативно-правовых актов, т.е. закон о миграции, закон о внешней и внутренней трудовой миграции, и по большому счету законы достаточно хорошо прописаны. Но проблема на данный момент в том, чтобы все эти нормы работали, очень часто даже очень хорошие законы не работают, в связи с тем, что существуют определенные правовые проблемы, либо просто недостаточно хорошо осуществляется контроль за исполнением норм. Одними государственными силами решить эту проблему невозможно, здесь нужна работа со всех сторон: общественные организации, диаспоры, частные организации. «Я думаю должно быть такое всеобщее понимание и у мигрантов тоже, т.е. прежде чем выезжать за рубеж, нужно понимать что, на них налагается большая ответственность, что решения должны быть не спонтанными, а продуманными и подготовленными. Не зачем ехать, если нет никакой подготовки, нет никаких знаний. Если не решать эти проблемы со всех сторон, то это будут полумеры, просто административные меры» (цит. из интервью с Расуловым Д.).

Эксперты утверждают, что мигранты должны более продуманно подходить к этому вопросу, быть квалифицированными, здоровыми, они должны понимать в какую страну едут, какие там требования и законы. Мигранты должны знать о своих правах и обязанностях, правилах пребывания и проходя через предвыездные подготовки и консультации, которые предоставляют им неправительственные организации, мигранты узнают, что именно их ждет и что они должны делать в той или иной ситуации, например, как пересекать границу или заполнять миграционную карту, соблюдать все условия соглашения. Несмотря на то, что система Кыргызской Республики охватывает все стороны одинаково, есть мигранты, которые все еще не обращаются ни в государственные органы, ни в частные агентства и становятся нелегалами. «Если гражданин не важно, в какой стране трудоустраивается легально, то везде права защищаются. Допустим у нас есть программа трудоустройства в Корею, у них предусматривается и социальный пакет и страховка, даже в случае чрезвычайных ситуаций страховка обеспечивает обратный билет, в случае банкротства организации есть страховка зарплаты. В любой стране, если мигрант работает легально заключается трудовой контракт, оформляется договор, открывается рабочая виза» (цит. из интервью с Иязалиевой К.).

На данный момент неправительственные организации работают усиленно над улучшением системы уре-

гулирования защиты прав мигрантов, но также требуется улучшить консультирование граждан, вести работу доступными, простыми средствами перед выездом или уже в процессе их легализации за рубежом. Нужно больше рекламы о консультациях, как устно, так и письменно (буклеты, брошюры). Государство должно своевременно заключать договора соглашения, по которому можно будет поставлять рабочую силу, и все должно быть прописано: заключение мигрантами трудовых контрактов, подача документов для легализации. Все это должно происходить на межправительственном уровне. Несмотря на то, что государство играет главную роль, нужно учитывать и частные организации которые оказывают такие же услуги, но платно. Нужно развивать такого рода деятельность и в регионах, не концентрироваться только на городах.

Эксперты единодушно согласны с тем, что как для нашего государства, так и для прибывающей страны трудовые мигранты несут угрозу. Если смотреть с демографической ситуации, сегодня уже заметны проблемы на юге страны, когда выезжает работоспособное население в возрасте от 18 до 45 лет, и там практически некому обрабатывать землю, со временем это плохо отразится на экономике страны. Что касается здоровья, то люди уезжают и практически там не лечатся, не очень часто обращаются за медицинской помощью. Специалисты отмечают, что люди уезжают здоровыми, а возвращаются с тяжелыми заболеваниями. «Существует такой фактор как разорванные социальные связи, семейные связи. Дети воспитываются без родителей, в лучшем случае их воспитывают бабушки, дедушки, поэтому потеря поколения - это угроза безопасности страны однозначно» (цит. из интервью с Омуровым Н.).

6. Рекомендации

На основании результатов исследования и принимая во внимание экспертные заключения становится очевидным, что защита прав трудовых мигрантов на сегодняшний день является одной из главных задач государства. В связи с этим перед Кыргызстаном, а также странами Центральной Азии и России назрела необходимость:

- выработки единого концептуального подхода в решении вопросов трудовой миграции, основанных на применении норм международного права;
- обеспечения координации совместных действий, совершенствовании как законодательной, так и договорно-правовой базы в сфере миграционной политики;
- придания миграционным процессам регулируемого характера, проведения эффективной

миграционной политики в интересах каждого государства и в целом стран Центральной Азии и Российской Федерации.

На основании изложенного можно выделить следующие направления законодательного обеспечения трудовой миграции в указанных странах:

- ужесточить меры административного и уголовного воздействия в отношении лиц (работодателей и посредников), содействующих нелегальной миграции, особенно трудовой деятельности мигрантов в стране пребывания;
- предпринять скоординированные действия по формированию единого информационного пространства сферы трудовой миграции и создать единую информационную базу данных;
- начать на двусторонней и многосторонней основе работу по совершенствованию нормативной правовой базы по вопросам привлечения и использования иностранной рабочей силы (на примере России);
- рекомендовать легализовать трудящихся-мигрантов, находящихся и работающих уже длительное время в стране пребывания, путем принятия программ амнистии нелегальных мигрантов (на примере Казахстана);
- создать единую правовую базу функционирующего рынка труда путем принятия унифицированного закона о занятости, законодательства о труде, о социальном страховании, пенсионном обеспечении, здравоохранении, образовании, а также реализовать меры медицинского страхования трудовых мигрантов;
- рассмотреть странам, не присоединившимся к Конвенции МОТ о трудящихся – мигрантах (№ 97), Конвенции МОТ о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящихся-мигрантов равенства возможностей и обращения (№ 143) вопрос их ратификации;
- обратить внимание на необходимость дополнительной ревизии национальных законодательств и иных нормативных правовых актов с позиции имплементации важнейших положений конвенций и рекомендаций Международной организации труда в сфере социального обеспечения трудящихся-мигрантов.

Активная работа в этом направлении предполагает улучшение доступа трудящихся – мигрантов к услугам в сфере здравоохранения, образования, развитие рынка доступного жилья, пенсионного и социального обеспечения, повышение толерантного отношения к мигрантам в обществе.

Нужна совместная работа по созданию специальной программы по воспитанию толерантного обще-

ства, в первую очередь, направленные на молодое поколение, чтобы сократить масштабы растущего уровня ксенофобии и дискриминации в принимающих странах в отношении мигрантов.

Необходимо развивать инфраструктуру трудовой миграции в виде комплекса государственных и частных сервисных институтов, работающих на официальной основе и обеспечивающих легитимность, информированность, безопасность мигрантов. Такие сервисы могут включать миграционные трудовые биржи, информационно-консультативные центры, услуги по трудоустройству, юридическому сопровождению и т.п., а также службы доверия, горячие линии и центры помощи мигрантам.

Актуально создание объединенной информационной базы данных о наличии трудовых ресурсов, изъявивших желание работать за рубежом, их квалификации, а также данные о вакансиях в стране приема, доступность данной базы для работодателей стран въезда и трудовых мигрантов, возможность обмена информацией баз данных страны приема и страны выезда.

Необходимо наладить издание различных информационных материалов, как на русском, так и на государственном языке трудового мигранта, следует уделить большее внимание повышению правовой грамотности трудовых мигрантов. Здесь очень важная роль принадлежит гражданскому обществу и неправительственным организациям. Они при грамотно выстроенной политике взаимодействия могут принести огромную пользу соотечественникам и трудовым мигрантам.

Представляется необходимым активизировать дальнейший анализ и подготовку предложений по совершенствованию национального законодательства в области поддержки соотечественников и трудовой миграции, а также в других сферах (налоговой, таможенной, пенсионной, жилищной и др.).

В связи с этим было бы логично рассмотреть возможность создания Правительственной комиссии по делам соотечественников и трудовых мигрантов, которая могла бы координировать деятельность государственных структур и общественных организаций в вопросах:

- проведения государственной политики в отношении соотечественников и трудовых мигрантов;
- совершенствования законодательства в отношении соотечественников и трудовых мигрантов;
- содействия организации соотечественников за рубежом;
- информационного обеспечения соотечественников и трудовых мигрантов;

- исследования положений соотечественников и трудовых мигрантов;
- защиты прав и свобод соотечественников и трудовых мигрантов;
- развития образовательных, культурных и научных связей и контактов с соотечественниками;
- социально-экономического характера и совершенствования механизмов финансовой поддержки работы с соотечественниками и трудовыми мигрантами;
- оказания экстренной гуманитарной и другой необходимой помощи соотечественникам и трудовым мигрантам, совершенствования механизмов оказания такой помощи.

Настало время принятия государственной программы поддержки трудовых мигрантов и соотечественни-

ков, посредством которой можно будет оказывать помощь более широкому кругу трудовых мигрантов и соотечественников, разнообразить их связи с исторической Родиной, прежде всего этнокультурные, образовательные, научные, экономические.

В случае претворения данной идеи работа будет взаимопользуемой, поскольку регионы Кыргызстана через трудовых мигрантов и организации соотечественников за границей могут найти для себя интересные проекты, в том числе экономические, культурные и другие. Необходимо разработать конкретный план работы с соотечественниками и трудовыми мигрантами, желающими вкладывать деньги в экономику Кыргызстана в виде инвестиций. Должны быть аналогичные региональные (областные) программы поддержки соотечественников и трудовых мигрантов.

Список экспертов:

1. Иязалиева Каниза, Главный специалист Управления регулирования миграционных процессов Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики
2. Омуров Нурбек, координатор программ Международной Организации по Миграции, Представительство в Кыргызской Республике
3. Казанлыева Зухра, руководитель «Горячей линии 189», правовая и юридическая консультация граждан выезжающих за рубеж.
4. Асанбаева Бактыгуль, Главный специалист Центра трудоустройства граждан КР за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики
5. Румянцева Елена, Главный специалист Центра трудоустройства граждан КР за рубежом при Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики
6. Азимова Каныкей, руководитель проектов Общественного фонда «Сеть центров содействия трудовым мигрантам»
7. Расулов Дильшат, директор Общественного фонда «Содействия развитию правовой инфраструктуры и юридического образования»
8. Боброва Виктория, генеральный директор частного агентства занятости ОсОО «Ленгвич Консалт»

ГЛАВА 4 РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

*Сулаймони Шохзода
руководитель Центра Миграция и Закон
Фонда «Таджикистан».*

Введение

Вопросы миграции, включая трудовую, на протяжении последних двух десятилетий остаются наиболее животрепещущими и всеохватывающими на всех уровнях социального диспута на постсоветском пространстве. Миграционные процессы, сложившиеся на этом пространстве, – местами стихийные, местами самоорганизованные, сегодня, несмотря на усилия государственных и международных структур, пока не поддаются вразумительному внешнему управлению. Попытки прощупывания ситуации в сфере миграции, понимания ее глубинных причинно-следственных связей и выстраивания четко сформулированной стратегии и тактики управления проходят на фоне продолжающихся дезинтеграционных процессов на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ). СНГ не смог стать сколь-нибудь важным механизмом, позволяющим по крайней мере сохранить единое социальное пространство. Очевидно, что как институт он смог осуществить только те «бракоразводные»¹ функции, которые заложены в его основе в 90-х гг. По сути, центрально-азиатские страны, были, перефразируя меткое выражение, «катапультированы» в эту новообразованную аморфную структуру. Упущенные возможности на межгосударственном уровне еще в 90-е гг. показали неэффективность функционирования этой организации. Несмотря на то, что сейчас политики заговорили о равноуровневой и разноразностной интеграции в рамках СНГ. Эта форма участия в деятельности структур СНГ, которая бы позволила гибко учитывать интересы стран-участниц, их особые позиции, продвигаться по пути углубления интеграции между теми странами, которые готовы к более тесному взаимодействию в различных сферах, имеющие место быть интеграционными процессами в СНГ все же значительно отстают от современных реалий жизни. В частности, массовые миграционные потоки населения, не смирившегося с новой «геополитической реальностью»², предвосхитили ожидания

многих алармистов, считавших дезинтеграцию окончательной и бесповоротной.

В обстановке стремительного расформирования социально-экономической конструкции в советских республиках Российская Федерация (РФ) становится мощным магнитом, аккумулирующим масштабные миграционные потоки из других стран бывшего СССР.

Долгое время шли бурные дискуссии о том, нужны или не нужны России мигранты. Они особенно активизируются в период избирательного цикла в РФ. Между тем, большинство российских экономистов солидарны в том, что без привлечения мигрантов развитие экономики России невозможно. Они указывают на возрастающую потребность страны в привлечении как постоянных, так и временных мигрантов, обусловленную резким спадом численности населения в трудоспособном возрасте. Не будь в Россию притока извне, как считают эксперты, ее население уже сократилось бы по сравнению с 1989 г. на 7,4 млн. человек, или на 5%. Миграция скомпенсировала 3/4 естественных потерь, так что фактически население страны стало меньше только на 1,8 млн. человек, или на 1,25 %³. По подсчетам, к 2015 г. трудовые ресурсы России сократятся на 8 млн. человек, а к 2025-му г. – на 18–19 млн. Максимальное сокращение численности населения трудоспособного возраста произойдет в 2009–2017 гг., когда среднегодовая убыль населения этой возрастной группы будет превышать 1 млн. человек⁴.

В исследовании, легшим в основу этой статьи, рассматривалась ситуация в сфере миграции и правоприменительной практики, формирующаяся в России после 2006 г., когда были пересмотрены основные положения предыдущей миграционной политики и введены новые правовые нормы, кардинально меняющие ситуацию в сфере внешней миграции в РФ. Принятые изменения в миграционном законодательстве вызвали резкое увеличение объемов легальной миграции в РФ. Впервые за многие годы у мигрантов и законопослушных работодателей появилась надежда на формирование прозрачных трудовых отношений, на возможности законного пребывания

¹ Олкотт М.Б. Центральная Азия: катапультирование в независимость // Оборонная политика – политика обеспечения мира и безопасности. Т.1. Киев: RAND-AAAS. 1992

² Как известно, преамбула текста Соглашения о создании СНГ началась словами: «Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование».

³ Ж.А. Зайончковская Трудовая миграция // журнал «Отечественные записки». 2003. №3, с.177-188

⁴ Тюрюканова Е. Россия будет все сильнее зависеть от труда мигрантов // Полит.Ру. <http://www.polit.ru/research/2008/01/21/demoscope315.html>

ния иностранных граждан. Суть нововведений в законодательство заключалась в том, что был введен уведомительный порядок миграционного учета, оформления разрешения на работу, облегчен режим трудоустройства мигрантов. Новые правила в большей части означали отказ государства от ограничений и запретов в миграционном законодательстве. Параллельно ужесточился контроль за деятельностью работодателей, привлекающих иностранных граждан на работу.

Данное исследование было посвящено анализу современной ситуации в сфере защиты социальных и трудовых прав трудящихся-мигрантов в России, определение основных тенденций в этой сфере, сложностей и проблем, с которыми сталкиваются трудовые мигранты во время пребывания на территории России (при осуществлении трудовой деятельности, при обращении за получением медицинской помощи, при обращении в суды, образовательные учреждения и пр.). Эти вопросы изучались на примере ситуации с трудовыми мигрантами и членами их семей, прибывшими в Россию из стран Центральной Азии (ЦА) в РФ. Этот выбор был определен тем, что половину всей официальной трудовой миграции в Россию.

В данном исследовании термин «*трудовой мигрант*» или «*мигрант*» означает лицо, совершающее трансграничное перемещение с целью поиска работы в государстве, гражданином которого он не является. Высококвалифицированные специалисты, которым российское законодательство предоставляет относительно широкие правовые возможности на территории РФ, не являются объектом настоящего исследования.

В ходе исследования проводился анализ информации, зафиксированной российской общественной организацией – Информационно-правовым центром «Миграция и закон» Фонда «Таджикистан» – далее ИПЦ «Миграция и Закон»⁵ и выборочный опрос мигрантов. Было опрошено 50 респондентов – граждан Таджикистана (40%), Кыргызстана (20%) и Узбекистана (40%). Опрос проводился по месту работы, проживания. 79% респондентов составляли мужчины, 21% – женщины. Около половины мигрантов среди опрошенных (48%) имели высшее и среднее профессиональное образование. Более 70% респондентов имели опыт неоднократного посещения РФ и пребывали в стране более 3-5 лет⁶.

⁵ Фонд «Таджикистан» функционирует с 1999 года. при финансовой поддержке Программы «Центральная Евразия» Института «Открытое Общество» (Нью Йорк), Фонд имеет три направления содействия мигрантам: таджикское (с 2002 г.), кыргызское (с 2007 г.) и узбекское (с 2010 г.). С 2010 г. по линии ООН-Женщины действует программа Фонда по содействию женщинам – трудовым мигранткам в РФ. Учрежденная круглосуточная «горячая линия» Фонда позволяет оказать безвозмездное содействие мигрантам мультиязычными юристами на их родном языке. В месяц сотрудники Фонда оказывают более 800 консультаций и ведут более 80 персональных дел мигрантов.

⁶ Подробно о законодательных новеллах, касающихся высококвалифицированных специалистов см.: www.fms.gov.ru/.../najsvwtf%20pyqjirube%20dskmfpc%20vfjilm.doc

Законодательство и соблюдение прав мигрантов в России: обзор ситуации

Миграционную сферу в РФ регламентируют несколько сотен нормативно-правовых международных⁷ и национальных актов разной юридической силы. Общеизвестные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы РФ. В соответствии со ст. 17 Конституции в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Это разработанные соответствующими компетентными международными органами минимальные стандарты, направленные на защиту трудовых прав граждан, независимо от их конкретной принадлежности к тому или иному государству. Существуют также специальные международные акты, призванные регулировать трудовые вопросы мигрантов⁸:

- Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.;
- Конвенция МОТ о работниках-мигрантах № 97 пересмотренная в 1949 г. и Рекомендация № 86 о работниках-мигрантах пересмотренная в 1949 г.;
- Конвенция МОТ о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения №143 1975 г. и Рекомендация МОТ о работниках-мигрантах № 151 1975 г.;
- Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 г. и Протокол о внесении изменений и дополнений в него 2005 г.;
- Конвенция СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 2008 г.

Кроме того, трудовые отношения с участием иностранного мигранта из стран Центральной Азии на территории РФ регулируют:

- Соглашение между Правительством РФ и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов 1996 г. (с изменениями – Протокол от 22 сентября 2003 г.);

⁷ Среди них универсальные: Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 г., Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Декларация Международной организации труда (МОТ) об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 г.; региональные: Хартия социальных прав и гарантий граждан независимых государств 1994 г., Конвенция о правах и основных свободах человека 1995 г. и др.

⁸ Большая работа в этой сфере проделана российским экспертом Л.Косыгиной. См. подробнее: 'International Legislation Affecting Non-Russian Nationals Working in Russia' (13-14 June 2011, Issyk Kul, Kyrgyzstan, the Regional Labor Migration Conference 'Protection of Labor Migrants' Rights: Problems and Perspectives)/

• Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан в РФ в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в РФ 2004 г.;

• Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами РФ, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в РФ 2007 г.

Помимо этого, в РФ действуют внутренние нормы, которые государство разрабатывает и принимает самостоятельно в пределах своей юрисдикции, исходя из собственных интересов⁹. Эти нормы содержатся во внутренних законодательных актах РФ. Эксперты отмечают, что органы власти в процессе нормотворчества по вопросам миграционного законодательства предпочитают наносить точечные удары, решают отдельные, наиболее злободневные с их точки зрения вопросы, без стремления обзреть сложившуюся ситуацию комплексно, в рамках интересов участников миграционной политики государства, путем внесения многочисленных изменений в существующие законы¹⁰. Только с 2006 г., органы власти неоднократно вносили коррективы и дополнения к существующей законодательной базе.

Проблемы, связанные с защитой прав мигрантов в РФ, возникают на разных этапах их миграции, пребывания, проживания и трудоустройства. Так, трудности, связанные с нарушением прав, возникают при въезде и выезде из РФ, поиске мигрантом принимающей стороны для оформления уведомления о прибытии, легальном поиске жилья и работы, оформлении разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности, доступа к медицинским и образовательным учреждениям и т.д. Данное положение дел в сфере миграции глубоко укоренило в сознании всех субъектов миграционного процесса правовой нигилизм, и требуются многие десятилетия для его устранения.

Сложности, возникающие при реализации мигрантами своих прав и интересов, имеют ряд причин, среди которых необходимо выделить отсутствие представления о законодательстве РФ у мигрантов, правовую неграмотность, всевозрастающий языковой барьер, зло-

употребление представителями органов исполнительной власти своими полномочиями, отсутствие законно действующих структур по оказанию комплексной помощи (за исключением единичных правозащитных структур), функционирование многочисленных незаконных посредников и т.д. Исходя из такой логической последовательности построено настоящее исследование.

Следующая часть статьи посвящена рассмотрению конкретных областей, где нарушаются права мигрантов, и представлению конкретных рекомендаций по созданию условий, которые позволили бы смогли количественно снизить эти нарушения.

Проблемы соблюдения прав мигрантов

Проблемы пересечения государственных границ

Пересечение (транзит, въезд и выезд) государственных границ стран СНГ мигрантами традиционно сопровождается массовым нарушением их прав. В некоторых случаях, эти нарушения связаны с градусом политического климата между странами. Они возникают на стадии транзитного пересечения границы соседних государств и продолжаются вплоть до въезда в РФ. Имеющийся многочисленный материал по заявлениям мигрантов в ИПЦ «Миграция и Закон» указывает на закрытость и замкнутость этой сферы, на коррупционность в пограничных, таможенных, правоохранительных и других службах на местах пересечения госграницы. К сожалению, эта проблема остается за рамками внимания омбудсменов стран СНГ, экспертного сообщества, представителей СМИ и других заинтересованных сторон.

Возникают также непреодолимые трудности при пересечении госграницы РФ ранее выдворенными в административном порядке¹¹ или депортированными¹² гражданами, даже по истечении отведенного законом пятилетнего срока, когда им запрещается въезд в РФ. Причинами могут быть сбой или ошибки в сведениях в государственной информационной системе РФ, непогашенные административные правонарушения (неуплата штрафа) или уголовные преступления. В последнее время эта проблема стала охватывать все большее количество мигрантов. Финансовое бремя от запрета мигрантам на въезд в РФ в таких случаях лежит на плечах самих мигрантов, которые порой занимают денежные средства в кредит или в долг для приобрете-

⁹ См. подробнее: "Construction of the Other through National Law: Legislative Framework of the Russian Migration Regime and Non-Russian Citizens from Former Soviet Republics" (5-7 June 2009, Cumberland Lodge, Windsor, Centre for Russian and East European Studies Annual Conference) by Larisa Kosygina |Papers by Larisa.

¹⁰ Исследование Международного Альянса «Трудовая миграция» по проекту «Правоприменительная практика в области регулирования внешней трудовой миграции» (Володин Е.В.). URL: <http://ialm.ru/pages/83/id321.html>

¹¹ Административное выдворение за пределы РФ как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином административного правонарушения.

¹² Депортация – принудительная высылка иностранного гражданина из РФ в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ.

ния билета. Иногда принятие решения на межгосударственном уровне становилось причиной массовой депортации мигрантов на родину. Так, например, введение с 24 мая 2005 г. нового режима пересечения границ стран Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС) обернулось драмой для 200 граждан Таджикистана, которые вылетели в Россию по внутренним паспортам в ночь с 23 на 24 мая и были депортированы обратно. Вернувшись на родину, граждане провели митинг у здания аэропорта и потребовали у властей вернуть потраченные на авиабилеты деньги. По предварительным расчетам, общая сумма, подлежащая возмещению, составила 45 тыс. долл. США.

Решение проблемы, возникающей при пересечении границ, решаемы, если мигранты будут иметь возможность определить свой правовой статус в принимающей стране еще до отправления в эту страну, то есть у себя на родину. К сожалению, сегодня отсутствуют официальные информационные каналы в странах-поставщиках миграции, позволяющие вовремя предоставить мигрантам актуальную информацию о каких-либо ограничениях при въезде в РФ.

Определенные трудности возникают у членов семей мигрантов при выезде из РФ, когда имеет место отсутствие, например, Свидетельства о рождении ребенка, родившегося в РФ; отсутствия отметки в Свидетельстве о наличии гражданства. Права мигрантов также грубо нарушаются представителями правоохранительных органов (полиции дорожной автоинспекции), которые находятся в аэропортах, железнодорожных вокзалах и т.д. Это вымогательство денег, когда мигрант вынужден как можно быстрее откупиться, чтобы не опаздывать на свой рейс. При этом отдельные представители правоохранительных органов ссылаются на нарушение мигрантом миграционного режима, для выяснения которого требует следовать в отделение полиции. Законодательно функции по постановке отметки о гражданстве возложены на консульские учреждения. Надо отметить, что РФ участвует в Соглашении о сотрудничестве в области регистрации актов гражданского состояния в рамках ЕврАзЭС от 28 мая 2008 г.¹³ Однако межгосударственные механизмы, позволяющие мигрантам документально зафиксировать акты гражданского состояния за пределами своей страны, не всегда работают без информационной и правовой поддержки со стороны общественных организаций.

С целью соблюдения норм законодательства РФ о сроках пребывания большая часть легальных мигрантов совершают регулярные краткосрочные поездки за пределы РФ в соседние восточно-европейские страны и Казахстан. Среди центрально-азиатских и кавказских мигрантов популярностью пользуются маршруты пере-

сечения границы РФ с Украиной. Мотивация пересечения мигрантами границы в европейском направлении объясняется дешевизной этого маршрута. Абсолютное большинство жалоб в ИПЦ «Миграция и закон» при пересечении границы касались представителей украинских пограничников, вымогающих деньги у трудовых мигрантов. В настоящее время освещение и обсуждение этой сложной проблемы не стоит ни на повестке дня госструктур, ни в центре внимания представителей СМИ.

Пребывание и проживание в РФ

Согласно российскому законодательству пребывание и проживание иностранного гражданина на территории РФ зависит от его правового статуса: (1) временно пребывающий (пребывание от 90 дней и до 1 года); (2) временно проживающий (проживание до 3 лет) и (3) постоянно проживающий (проживание до 5 лет). В зависимости от обозначенных правовых статусов дифференцированы права и обязанности иностранного гражданина на территории РФ¹⁴.

Многие иностранные мигранты первоначально въезжают на территорию РФ с целью краткосрочной трудовой занятости и становятся временно пребывающими иностранными гражданами¹⁵. Большинство из этой категории мигрантов являются трудовыми мигрантами – временно пребывающие иностранные граждане, которые впоследствии оседают на территории РФ на долгосрочный период. Опрос показал, что почти половина мигрантов имеет более трехгодичный непрерывный опыт нахождения в условиях миграции. На вопрос, сколько всего (в общем) времени Вы проработали на территории иностранных государств, мигранты ответили следующим образом:

1	более 3 лет	46%
2	от 1 года до 3 лет	28%
3	более 1 года	26%
4	от 6 месяцев до 1 года	0%
5	менее 6 месяцев	0%

Временно пребывающие трудовые мигранты остаются в РФ дольше запланированного периода (более 1 года), теряют свой правовой статус и становятся нелегальными мигрантами. Общий масштаб ежегодной трудовой миграции в Россию в разы превышает легаль-

¹⁴ См.: Ст. 2 Закона о правовом положении иностранных граждан в РФ от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ

¹⁵ Основанием для миграционного учета по месту пребывания является временное фактическое нахождение иностранного гражданина в месте, не являющемся его местом жительства, либо отсутствие у указанного иностранного гражданина места жительства.

¹³ Аналогичное соглашение действовало в рамках СНГ.

ную составляющую: по разным оценкам она колеблется от 3 до 10 млн. человек.

Важно отметить, что уведомительный характер миграционного учета позволил с 2007 г. значительно снизить нелегальную миграцию. Если в 2006 г. в России официально зарегистрировались порядка 5 млн. иностранных граждан, то в 2007 г. – уже более 8 млн. В феврале 2011 г. законодатель ввел долгожданные поправки в законодательство, предусматривающие увеличение срока подачи уведомления о прибытии с 3 дней до 7 рабочих дней. Эта норма в настоящее время позволяет мигрантам находить принимающую сторону (в том числе за определенную плату) и встать на миграционный учет. Также внесены уточнения о том, что можно считать местом пребывания иностранного гражданина¹⁶. Отсутствие конкретики в ранее существовавшем определении давало отдельным представителям полиции и сотрудникам территориальных органов ФМС РФ по-своему трактовать эту норму закона и нарушать права мигрантов. В результате выше перечисленных нововведений большинство мигрантов встало на миграционный учет. Так, на вопрос, *становились ли на миграционный учет, регистрировались ли*, 68% мигрантов ответили положительно, 32 % - отрицательно (см. Рис.1). Стоит отметить, что проверить, имеют ли на самом деле данные мигранты подлинные миграционную карту и уведомления о прибытии не удалось.

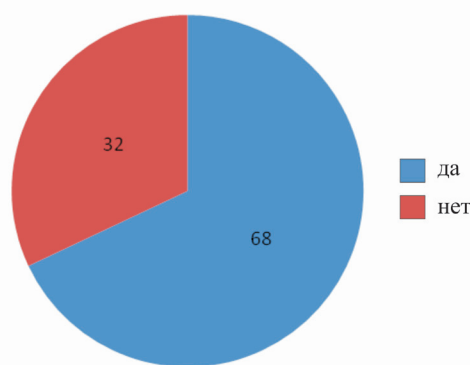
При поиске и найме жилья в РФ мигранты сталкиваются с трудностями, связанными с их высокой стоимостью аренды¹⁷, правовым статусом нахождения мигранта в этом жилом помещении, юридической оценкой соглашения арендодателя и арендатора. Традиционно в докризисном периоде, значительное количество мигрантов (около 30%) в РФ проживало по месту работы (стройки, производственные или промышленные учреждения и т.д.). Однако после 2008 г. многие мигранты переквалифицировались на другие экономические отрасли (сфера услуг, общественное питание, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), и соответственно, лишились выше обозначенной возможности организовать свое проживание на территории РФ.

¹⁶ Место пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ (далее – место пребывания) – жилое помещение, не являющееся местом жительства, а также иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится и (или) по адресу которых иностранный гражданин или лицо без гражданства подлежит постановке на учет по месту пребывания в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

¹⁷ Так, например, в Москве, стоимость найма 1-й комнатной квартиры, арендной стоимостью 20 тыс. руб. в месяц, достигает 60 тыс. рублей (20 тыс. ежемесячная арендная плата, 20 тыс. – депозит, 20 тыс. услуги посредника), а 3-х комнатной квартиры – от 100 тыс.

Поиск жилья мигрантами из Центральной Азии осложняется негативными стереотипами, которые существуют у российских наймодателей жилья об этих мигрантах. При выборе жильца наймодатели предпочитают смотреть на гражданство или национальность мигранта, нежели на его личные качества, степень образованности или социальный статус. Абсолютное большинство наймодателей жилья отказывают мигрантам в постановке их на миграционный учет по месту реального пребывания. Это открывает широкие коррупционные возможности уполномоченным участковым полиции. Так, например, негласная стоимость «крышевания» мигрантов участковым сотрудником полиции составляет, в Москве около 1000 р. в месяц с одной квартиры. Мигранты воспринимают это как устоявшееся положение дел и предпочитают не идти против таких негласных правил нахождения в РФ.

По закону, срок пребывания мигрантам, прибывшим в РФ из стран с безвизовыми отношениями¹⁸, не может превышать 90 суток. Большинство легальных мигрантов в силу многих причин не имеют возможности продления 90 дневного пребывания. Часть мигрантов пересекает границу РФ с соседними странами каждые три месяца с тем, чтобы с новой миграционной картой заново встать на миграционный учет. Другая часть по недействительным (поддельным) миграционным картам вновь встает на трехмесячный миграционный учет в органах Федеральной Миграционной Службы (ФМС) РФ. Такие миграционные карты со штампом о дате и месте въезда распространяются на крупных вокзалах или проводниками состава поездов. Стоимость таких услуг в теневом секторе экономики составляет от 100 до 1500 руб. за миграционную карту.



¹⁸ Россия в 1992 году подписала Соглашения о безвизовом передвижении граждан СНГ по территории его участников установила такой режим. В 2000 г. Россия приняла решение о выходе из Соглашения о безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников (Постановление Правительства РФ от 30.08.2000 N 641), и в настоящее время порядок взаимного безвизового передвижения граждан бывших советских республик из состава СНГ устанавливается отдельными международными договорами.

Продление срока временного пребывания мигранта, осуществляющего трудовую деятельность у юридических лиц, до 1 года со дня въезда на территорию России возможно только при наличии разрешения на работу, действующего до указанного срока и трудового договора. Поэтому лишь малой части мигрантов при содействии посреднических структур удастся продлить срок миграционного учета. Услуги по продлению срока пребывания при содействии посреднических структур достигают от 2500 до 5000 руб.

Иной, более благоприятный режим пребывания, установлен в отношении мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность у физических лиц по патенту. Продление срока пребывания мигрантам, работающим у физических лиц, имеет де-факто уведомительный порядок и осуществляется при уплате официального ежемесячного налога в размере 1000 рублей в месяц. Вторичное посещение миграционной службы и постановка каких-либо других отметок при этом не требуются. Патентная система, весьма благоприятная для мигрантов, однако пока не получила широкого распространения среди мигрантов¹⁹.

Между тем, некоторые трудности нахождения принимающей стороны, оформления разрешительных документов без участия посредников, невозможности продления срока миграционного учета и другие причины выталкивают легально прибывших в РФ мигрантов из правового поля. Стоимость услуг посреднических фирм по оформлению уведомления о постановке на миграционный учет мигранта составляет от 800 до 1500 руб., а разрешения на работу на выходе – от 14000 до 20000 руб. в Москве и Московской области.

Трудовая деятельность мигрантов в РФ

Иностранцы рабочие в РФ пользуются правами и несут обязанности в трудовых отношениях наравне с российскими гражданами. Законодательно установлено, что в отношении условий и оплаты труда не допускается дискриминация в зависимости от пола, расы, национальности, языка, вероисповедания и т.д. Вместе с тем, российским законодательством установлены ограничения трудовых прав мигрантов, которые преследуют цель защиты трудовых и социальных прав собственных граждан.

Основные принципы и нормы трудового законодательства РФ в равной мере распространяются на трудовых мигрантов. Однако, несмотря на это, работодатели часто отказываются заключать трудовой договор (контракт) с мигрантами, устанавливая им ненормированный рабочий график, иногда изымают документы (уведомления, разрешение на работу, паспорт), при форс-мажорных обстоятельствах не возмещают вред, причи-

ненный трудовому мигранту и т.д. Опрос показал, что большинство мигрантов не смогли по разным причинам работать в РФ по трудовым контрактам. Так, например, на вопрос, *заключали ли Вы трудовой договор с работодателем во время последней Вашей работы за границей*, 85 % респондентов ответили «нет», и только 15 % – «да». Конкретное нарушение прав мигрантов работодателем согласно нашему опросу показало следующую картину:

		Да, %	Нет, %
1	Отказ работодателя от заключения трудового контракта/договора и легализации Вашего правового статуса	85	15
2	Несвоевременная выплата работодателем заработной платы	80	20
3	Отказ работодателя от выплаты заработной платы	30	70
4	Изъятие работодателем паспорта	5	95
5	Принуждение к бесплатному труду со стороны недобросовестного работодателя	5	95
6	Запрет со стороны работодателя покидать место работы (незаконное ограничение возможности передвижения)	6	94

Неоднократные исследования и данные общественных организаций показывают, что большинство мигрантов трудоустраиваются через неформальные каналы, либо самостоятельно. На вопрос, *каким способом Вы обычно искали работу за границей*, мигранты ответили следующим образом?

1	Самостоятельно	60%
2	С помощью родственников (знакомых)	35%
3	При содействии частных агентств по трудоустройству за рубежом	5%
4	При содействии Государственной службы занятости	0%
5	Другим способом, укажите каким	0%

Государственные структуры или частные агентства занятости в силу многих внутренних причин и законодательных барьеров пока активно не включаются в процесс трудоустройства мигрантов в РФ. Неформальные каналы трудоустройства удобный и выгодный для работодателя механизм, позволяющий им выводить мигрантов за рамки действия законодательства РФ, сделать их нелегальными и бесправными. Работодатели стабильно получают доходы от нелегального использования труда мигрантов, занимая одно из первых мест по количеству

¹⁹ Более подробной о патентной системе отметим ниже.

нарушений их прав и интересов. Они являются основными ответственными (часто вместе с посредниками) за изменение правового статуса трудового мигранта, въезжающего в РФ легально.

Активно в процесс трудоустройства мигрантов в РФ вовлечены нелегальные посредники (включая из числа самих мигрантов), которые оказывают возмездные услуги в теневом рынке труда. Рынок труда в РФ диктует свои негласные правила и требования, адаптируясь к новшествам миграционного законодательства и правоприменительной практике. На сегодняшний день главным условием легальности трудовых отношений работодателя с мигрантами являются квоты на иностранную рабочую силу.

В 2006 г. был установлен порядок трудоустройства мигрантов, когда вводилась квота для стран с безвизовым въездом, а иностранный гражданин самостоятельно оформлял разрешение на работу сроком действия до одного года и затем занимался поиском работодателя. При этом работодателю не требовалось получение разрешения на привлечение иностранцев из стран СНГ. По данным ФМС РФ, в 2007 г. в четыре раза больше мигрантов получили разрешения на работу – всего 2 млн. 136 тысяч, и у 400-500 тысяч человек разрешение перешло с 2006 г.²⁰

Однако уже в 2008 г. из *Правил определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ* было исключено понятие «прибывшие в РФ в порядке, не требующем получения визы». Отныне работодатели, привлекающие мигрантов из стран СНГ, должны были участвовать в сложной заявочной компании для получения «одобрения» со стороны местных органов занятости населения. Благие намерения по защите интересов российского работника вылились в то, что организации, реально намеривавшиеся привлекать иностранных граждан, не смогли получить квоту, а вместо них появились «виртуальные» фирмы, получившие квоты и в последующем торговавшие ими. Впоследствии законопослушный работодатель или мигранты вынуждены покупать эту квоту с тем, чтобы оформить разрешение на работу.

В 2009 г. вступил в силу Приказ ФМС России № 36 от 26 февраля²¹, который возложил на мигранта из страны с безвизовым отношением дополнительные обязанности по представлению трудового договора и двойной уплате государственной пошлины (2000 р.) за получение разрешения на работу. Указанные меры, направленные

на уменьшение доли нелегальной трудовой миграции в РФ не смогли переломить тенденцию на теневом рынке труда и в сфере трудовой миграции. Нелегалы поневоле, трудовые мигранты в большинстве случаев, продолжают работать в теневом секторе. Относительно меньшая часть этой группы мигрантов имеет статус легально пребывающего и работающего иностранного гражданина на территории РФ. Согласно опросу, большинство мигрантов работают без разрешительных документов, предусмотренных законодательством. На вопрос, *предпринимали ли Вы следующее во время Вашего последнего выезда в государство трудоустройства*, мигранты ответили следующим образом:

		Да, %	Нет, %
1	Оформляли ли разрешение на работу?	37	63
2	Оформляли ли патент?	3	97

С целью снижения нелегальной миграции, ФМС РФ предложила легализацию трудовых мигрантов через привлечение их физическими лицами в РФ. Уже с 1 июля 2010 г. в силу вступил закон № 86-ФЗ от 19.05.2010 г. По замыслу часть мигрантов, не находящихся работу у юридических лиц, могли беспрепятственно менять сферу деятельности и работать у физических лиц.

Незаконная трудовая деятельность мигрантов сопровождается такими большими рисками, как невыплата зарплаты. Так, например, только юристы ИПЦ «Миграция и Закон» за первые 4 месяца 2011 г. зафиксировали по 89 групповым и одиночным жалобам задолженности работодателей по зарплате трудовым мигрантам в размере более **23 228 479** руб. Большая часть обратившихся не имеет документально оформленных трудовых отношений, не знают реквизиты или другие сведения о работодателе. И только в редких случаях имеются трудовые контракты, служебные пропуска и другие документы. В таких случаях, трудовые споры направляются в прокуратуру, государственную трудовую инспекцию или суды первой инстанции. Прием и реагирование органами исполнительной или судебной власти на заявления не всегда осуществлялись в оптимальные сроки и в пользу самих трудовых мигрантов.

Порядок уплаты налогов и сборов

Законно осуществляющие трудовую деятельность временно пребывающие мигранты (за исключением высококвалифицированных специалистов) обязаны уплатить подоходный налог при дифференцированной шкале уплаты. Согласно Налоговому кодексу РФ ставка налогов на доходы не зависит от гражданства, а определяется исходя из налогового статуса физического лица (резидент, нерезидент). Иностранцы граждане до получения статуса налогового резидента, то есть до

²⁰ Моя нелегальная няня. - Российская газета, № 4572 от 25 января 2008 г. <http://www.rg.ru/2008/01/25/migranty.html>

²¹ «О некоторых вопросах выдачи разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в РФ в порядке, не требующем получения визы»

истечения 183 дней со дня прибытия на территорию РФ, уплачивают по 30% ставке²². Налоговый статус физического лица устанавливается исходя из фактического и документально подтвержденного времени его нахождения на территории России.

Ранее Налоговый Кодекс РФ устанавливал, что налоговыми резидентами РФ признаются физические лица, фактически находящиеся на территории России не менее 183 дней в календарном году. С 1 января 2007 г. резидентами признаются физические лица, находящиеся на территории России не менее 183 дней в течение 12 месяцев подряд. Уточняется, что этот период не прерывается на время выезда за пределы РФ для краткосрочного (менее шести месяцев) лечения или обучения. В дальнейшем происходит перерасчет и с иностранного гражданина удерживается только 13%.

На практике же мигранты сталкиваются с проблемами, связанными с порядком начисления подоходного налога. Имеющиеся заявления мигрантов в ИПЦ «Миграция и Закон» показывают, что некоторые работодатели незаконно удерживали с их заработной платы 30% подоходный налог 12 месяцев подряд. Другие направляли трудовых мигрантов в органы исполнительной власти (налоговую службу) для возврата причитающейся им суммы. Дифференцированная процедура исчисления подоходного налога косвенно создает барьер на пути легального оформления работодателями трудовых отношений с мигрантами. Работодателям (в основном в малом и среднем бизнесе) легче работать с мигрантами неформально, чем участвовать в запутанной схеме налогообложения. В многочисленных беседах работодатели, с которыми удалось поговорить автору настоящего исследования, ссылались на сложность и запутанность системы налогообложения иностранных работников. Недавно принятые поправки в Налоговом Кодексе РФ, которые упрощают схему налогообложения иностранного гражданина, касаются только высококвалифицированных специалистов, получивших разрешение на работу, признающихся налоговыми резидентами с даты начала работы в РФ по договору при условии, что срок работы в соответствии с заключенным договором составляет не менее 183 календарных дней.

Особая обстановка складывается в сфере страховых взносов в фонды медицинского, пенсионного и социального страхования. Процедуры оказания медицинской помощи мигрантам закреплены в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан и Законе о медицинском страховании граждан в РФ. Объем и порядок медицинского обеспечения иностранцев зависит от их трудового (работающий, безработный) и правового (временно пребывающий, временно или постоянно проживающий) статуса. В области медицинского

обеспечения на территории России мигранты в РФ имеют следующие права²³:

- *Право на бесплатное получение первой помощи*, оказывается мигрантам до оказания скорой медицинской помощи при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни и здоровью.
- *Право на бесплатную скорую медицинскую помощь* оказывается иностранным гражданам при состояниях, представляющих непосредственную угрозу жизни или требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях), осуществляется лечебно-профилактическими учреждениями государственной и муниципальной системы здравоохранения, медицинскими работниками.
- *Право на медицинскую помощь* в рамках обязательного медицинского страхования (ОМС) имеют работающие временно или постоянно проживающие мигранты на территории РФ. Закон о медицинском страховании №1499-1 от 02.04.1993 г. в новой редакции не предусматривает участия в системе обязательного медицинского страхования временно пребывающих иностранных граждан не зависимо от их трудового статуса.
- *Право на получение родового сертификата* имеют женщины – иностранные граждане, постоянно или временно проживающие в РФ. Родовой сертификат – это финансовый документ, в соответствии с которым производится оплата медицинским учреждениям услуг, оказанных женщине в период беременности, родов и послеродовой период, а также услуг по диспансерному (профилактическому) наблюдению ребенка в течение первого года жизни.

Действующее законодательство в этой сфере предоставляет практически такие же возможности, что и гражданам РФ, лишь временно и постоянно проживающим в РФ иностранным гражданам. Временно пребывающие иностранные граждане в РФ, коим является абсолютное большинство трудовых мигрантов, к сожалению, исключены из этой системы страхования. Между тем, вопросы здравоохранения временно пребывающих в РФ мигрантов становятся нарастающими и актуальными. Охрана здоровья мигрантов на протяжении многих лет остается самой нерешенной и тяжелой проблемой. Состояние здоровья мигрантов можно представить по отправленным на родину умершим или погибшим мигрантам в РФ. Так, например, только согласно официальной статистике за 2009/2010 гг., на территории РФ умерло или погибло 865/715 граждан

²² Исключение из этого правила составляют граждане Республики Беларусь

²³ См.: Е.Крючкова. Медицинское обеспечение иностранных граждан в России // URL: <http://www.trudprava.ru/index.php?id=1842&pid=350#19>

Таджикистана. 94 % умерших и погибших мигрантов составили мужчины, а 6% - женщины. Из них:

- по болезни – 326/279, ~ 38%;
- в результате несчастного случая – 251/176, ~29%;
- в результате убийства – 93/103, ~ 11%;
- в результате ДТП – 89/51, ~ 10 %;
- по не установленным причинам – 60/66, ~ 7%;
- в результате отравления – 25/20, ~ 3%;
- в результате самоубийства – 21/20, ~ 2%.

Многие мигранты отмечают отсутствие доступа к медицинскому обслуживанию как проблему. На вопрос, *отказывали ли Вам необоснованно в медицинском обслуживании*, мнение мигрантов разделилось таким образом: 92% - да, 8% – «нет». При этом не было указано в каком именно медицинских учреждениях, в государственных или не государственных. Многие Система медицинского страхования в РФ не в полной мере доступна трудовым мигрантам и членам их семей по причине ценовой доступности. Отсутствие медицинского полиса становится непреодолимым барьером на пути приема детей мигрантов в школьные и дошкольные образовательные учреждения. Выход из такого тупика представляется в формировании гибкой и доступной корзины услуг для разной категории миграции. Важно начать осуждение вопроса о создании Межгосударственного фонда медицинского страхования граждан на уровне ЕврАзЭС с взаимосогласованными страховыми ставками и тарифами. Параллельно общественные организации могли бы взять на себя обязательство содействовать страховым компаниям и медицинским учреждениям в выработке специального и приемлемого предложения для медицинского страхования мигрантов.

Сфера пенсионного и социального страхования временно пребывающих иностранных граждан на территории РФ остается неурегулированной. В Соглашении государств СНГ «О гарантиях прав граждан государств - участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13.03.92 г. указано, что пенсионное обеспечение граждан государств-участников настоящего Соглашения и членов их семей осуществляется по законодательству государства, на территории которого они проживают. При этом также указано, что назначение пенсий гражданам государств-участников Соглашения производится по месту жительства (а не месту пребывания!).

Федеральным законом о страховых взносах в пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования РФ, федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования № 212-ФЗ от 17 июля 2009 г. предусмотрено, что не подлежат обложению страховыми взносами суммы выплат и иных вознаграждений по трудовым договорам и гражданско-правовым договорам в пользу иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих на территории РФ.

Другими словами практически абсолютное большинство мигрантов, находящихся на территории РФ не имеют доступ к системе пенсионного страхования. Эта проблема становится все острее в силу возраста самих мигрантов и увеличивающейся социальной нагрузки на ограниченный социальный бюджет стран-отправителей трудовых мигрантов.

Доступ к образовательным учреждениям

По закону, право на обучение в общеобразовательных учреждениях РФ имеют все, в том числе иностранные граждане, проживающие на данной территории. Данное право не ограничено правовым статусом иностранного гражданина в РФ.

На практике, все большее и большее количество семейных мигрантов, находящихся на территории РФ, сталкиваются с проблемой доступа к образовательным учреждениям. В массовом порядке это связано с отсутствием возможностей оформления полиса медицинского страхования для детей. В иных случаях, руководители образовательных учреждений ссылались на отсутствие свободных мест, незнание русского языка и т.д.

Судопроизводство в отношении мигрантов

В соответствии с положениями Конституции РФ о гарантиях судебной защиты прав и свобод и о предоставлении национального режима иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также других законов, иностранные граждане пользуются в РФ свободным доступом к суду. Право на справедливый суд является основополагающей гарантией того, что граждане не несут несправедливых наказаний. Согласно Гражданско-процессуальному кодексу РФ иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обращаться в суды в РФ для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

По закону, мигранты могут вести дела в суде лично или через представителя. Представителями иностранных граждан в суде могут быть любые российские или зарубежные граждане, которые имеют надлежащим образом оформленную доверенность. Однако судебная система в РФ не считается российским населением и тем более трудовыми мигрантами эффективным и действенным государственным институтом. Многочисленные опросы показывают низкое доверие населения к этому институту.

Суды как конвейерная машина «штампуют» определение об административном выдворении с территории РФ иногда даже легально пребывающим мигрантам на основании предоставленных неверных сведений. Сложности юридической терминологии становятся причиной грубых нарушений прав мигрантов в процессе судопроизводства. По закону все стадии производства (предварительное расследование и рассмотрение дела в суде) должны вестись с соблюдением конститу-

ционного права каждого пользоваться родным языком. Это право не предусматривает каких-либо исключений и не зависит от усмотрения следователя или судьи. На практике, мигранты сталкиваются с разного рода препятствиями со стороны следователя, а иногда и судьи допускают рассмотрение дела без участия квалифицированного переводчика.

В отношении мигрантов судьи редко принимают во внимание смягчающие обстоятельства, а по мере степени и меры наказания при административных делах могут быть максимально суровыми. Иногда суды первой инстанции допускают грубые технические ошибки

в сведениях о правонарушителях – трудовых мигрантах, печатают фамилии других лиц (тоже мигрантов), не имеющих отношение к представленному административному делу. В единичных случаях трудовые споры с участием мигрантов доводятся до суда.

Сохраняется также пробел в восстановлении мигрантами своих ущемленных прав. По сути, на до судебного уровне мало развиты институты, содействующие прекращению нарушения прав мигрантов. Так, на вопрос, куда Вы обращались в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод в государстве трудоустройства, мигранты отвечали:

		%
1	Посольство либо дипломатическое представительство и иные государственные органы Вашей страны	21
2	Диаспоры либо национально-культурные объединения Вашей страны	17
3	Международные правозащитные организации либо неправительственные организации	29
4	Правоохранительные или иные государственные органы государства трудоустройства	0
5	Не обращался	33
6	Другое, запишите	0

Таким образом, защита социальных и трудовых прав мигрантов в РФ оставляет желать лучшего, даже несмотря на недавно объявленный курс на либерализацию режима пребывания и трудоустройства иностранных граждан. Важной составляющей в процессе регулирования миграции является общественный сектор (НПО), которые более мобильны и менее зависимы от каких-либо согласований в ходе решения социально-значимых решений. К сожалению, на постсоветском пространстве общественные организации все еще слабо развиты, как и гражданский сектор в целом.

В настоящее время любые возможные варианты

политических изменений в сфере миграции в РФ связаны с избирательным циклом. При этом РФ абсолютно не готова в одиночку решать многочисленные проблемы мигрантов без активного участия государственных, общественных и бизнес-структур стран отправления. Должна быть создана взаимосвязанная и стабильно функционирующая инфраструктура содействия мигрантам как в странах Центральной Азии, так и в России.

Некоторые рекомендации:

1. Разработать механизм выдачи миграционной карты нелегальным мигрантам, давно въехавшим в РФ, путем оформления административного наказания с назначением штрафа.
2. Принять действенные меры по жесткому ограничению деятельности незаконно действующих посредников в сфере миграции в РФ, осуществляющие посреднические услуги.
3. Разработать механизм выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности в РФ трудовым мигрантам в представительствах ФМС России в странах СНГ, требующих после прибытия в Россию уведомления в территориальных органах ФМС РФ;
4. Привязать многократно действующие разрешительные документы к конкретным законопослушным трудовым мигрантам (по типу идентификационной карты) для трудовой деятельности, и таким образом стимулировать вхождение в правовое поле нелегальных трудовых мигрантов. Выдать всем трудовым мигрантам без исключения закрепленные за ним разрешения на работу и патенты, однако «активизировать» только документы законопослушных мигрантов согласно количеству утвержденных правительством квот;
5. Признать утвержденные Правила определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ неэффективными и внести коррективы в них.

-
6. Разработать облегченный порядок исчисления подоходного налога с временно пребывающих иностранных трудовых мигрантов.
 7. Организовать доступные информационные базы данных по депортированным гражданам в Представительствах ФМС РФ за рубежом, на официальном сайте ФМС РФ, позволяющие определить те или иные действующие ограничения для въезда иностранных граждан на территорию РФ;
 8. Обсуждение вопроса о дифференцированном подходе к определению административных и иных мер наказания (штраф, депортация, арест) для трудовых мигрантов, имеющих семью и детей.
 9. Необходима оценка Верховного Суда РФ по всем административным делам в отношении мигрантов и определения соответствия тяжести наказания и серьезности правонарушения.
 10. Создать международную комиссию или совет уполномоченных по правам человека, правозащитных и других структур, по сбору жалоб трудовых мигрантов в рамках стран СНГ или ЕврАзЭС;
 11. Возврат к старому порядку начисления единого социального налога в пользу иностранных работников.
 12. Учредить компетентную комиссию с участием государственных, общественных, международных и бизнес-структур на уровне ЕврАзЭС по вопросу социального и пенсионного страхования, обсуждение возможностей образования единого межгосударственного Фонда социального, пенсионного и медицинского страхования ЕврАзЭС.
 13. Содействие мигрантам в изучении русского языка и правовом просвещении. Организация курсов разного уровня, публикация профессиональных разговорников и справочников.
 14. Признать за общественными организациями - членами общественных советов при органах исполнительной власти РФ, структуры досудебного рассмотрения жалоб мигрантов по административным делам.
 15. Странам отправления мигрантов на уровне местного самоуправления и профсоюзов необходимо поработать над вопросами самоорганизации собственных граждан в условиях эмиграции.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Анкета для трудовых мигрантов

Уважаемый друг!

В целях улучшения системы защиты социальных и трудовых прав мигрантов на пространстве СНГ просим Вас ответить на несколько вопросов.

Заранее благодарим за сотрудничество!

В1. Ваш пол

1. мужской
2. женский

В2. Ваш возраст _____ лет

В3. Ваше образование:

1. Неоконченное среднее
2. Среднее общее
3. Среднее профессиональное
4. Высшее
5. Другое _____

В4. Ваша профессия/квалификация _____

В5. Ваше гражданство или подданство _____

В6. Перечислите иностранные государства, на территории которых Вы когда-либо работали

В7. В каком государстве Вы работали (работаете) во время последнего выезда за границу?

В8. Сколько всего (в общем) времени Вы проработали на территории иностранных государств?

1. менее 6 месяцев
2. от 6 месяцев до 1 года
3. от 1 года до 3 лет
4. от 3 лет до 5 лет
5. более 5 лет

В9. Перед тем как в последний раз выехать на работу за границу Вы знали, у кого будете работать в стране трудоустройства?

1. Да
2. Нет

В10. Каким способом Вы обычно искали работу за границей?

1. Самостоятельно
2. С помощью родственников
3. С помощью знакомых и коллег
4. При содействии частных агентств по трудоустройству за рубежом
5. При содействии государственной службы занятости

6. Другим способом, укажите каким _____

V11. Заключали ли Вы трудовой договор с работодателем во время последней Вашей работы за границей?

1. Да
2. Нет

Предпринимали ли Вы следующие действия
во время Вашего последнего выезда в государство трудоустройства?

	Да	Нет
V12. Вы становились на миграционный учет (регистрировались)?	1	2
V13. Вы оформляли разрешение на работу?	1	2
V14. Вы оформляли патент?	1	2
V15. Вы получали разрешение на временное проживание (вид на жительство)?	1	2
V16. Вы подавали заявление на получение гражданства?	1	2

V17. С какими из нижеперечисленных нарушений либо ущемлений Ваших прав и свобод Вам приходилось сталкиваться в государстве трудоустройства?

	Да	Нет
1. Обман со стороны отправляющего агентства	1	2
2. Отказ работодателя от заключения трудового контракта/договора и легализации Вашего правового статуса	1	2
3. Несвоевременная выплата работодателем заработной платы	1	2
4. Отказ работодателя от выплаты заработной платы	1	2
5. Изъятие работодателем паспорта	1	2
6. Принуждение со стороны работодателя к бесплатному труду	1	2
7. Запрет со стороны работодателя покидать место работы (ограничение Вашей возможности передвижения)	1	2
8. Плохое отношение со стороны местного населения	1	2
9. Избиение либо причинение физических повреждений со стороны местного населения	1	2
10. Вымогательства или обман со стороны диаспоры	1	2
11. Отказ в медицинском обслуживании	1	2
12. Незаконное задержание со стороны правоохранительных органов	1	2
13. Отказ в оформлении разрешительных документов со стороны миграционных органов государства трудоустройства	1	2

V18. С какими другими нарушениями либо ущемлениями Ваших прав и свобод прав Вы столкнулись в государстве трудоустройства? _____

V19. Куда Вы обращались в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод в государстве трудоустройства?

1. Посольство либо консульское учреждение и иные государственные органы Вашей страны
2. Правоохранительные или иные государственные органы государства трудоустройства
3. Диаспоры Вашей страны
4. Международные организации или неправительственные организации

5. Не обращался никуда
6. Другое, запишите _____

B20. Если Вы никуда не обращались в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод, то почему?

1. Думал, что это бесполезно и мне не помогут
2. Не знал, кто может помочь в моей ситуации
3. Не было времени или возможности куда-либо обратиться
4. Боялся, что у меня самого будут неприятности
5. Другая причина, напишите _____

B21. Если Вы обращались к кому-нибудь за помощью в случае нарушения либо ущемления Ваших прав и свобод, каков был результат данного обращения?

7. Моя просьба либо заявление были решены удовлетворительно
8. Мне помогли частично
9. Моя просьба либо заявление было оставлено без результата
10. Меня самого привлекли к ответственности
11. Другой результат _____

B22. Ваши пожелания либо дополнительные комментарии

Спасибо за участие!

План интервью для экспертов

Интервью проводится в форме беседы!

Интервьюер не передает опросный лист эксперту для заполнения, а сам фиксирует все ответы, а потом их обрабатывает и обобщает

1. Информация об организации, в которой работает эксперт (название, адрес, год организации, форма собственности, наличие филиалов в стране и/или за пределами, организации-партнеры и пр.)
2. Стаж работы эксперта в сфере миграции и/или защиты прав мигрантов вообще, в данной организации в частности, его должность в организации.
3. Какие проблемы в сфере защиты прав мигрантов приходится (приходилось) решать вашей организации (необходимо привести максимально полный список проблем)
4. Какие из них наиболее часто встречаются (надо стремиться проранжировать список проблем, сформированный в процессе ответа на вопр.3 по частоте обращения)
5. Как организация решает эти проблемы (необходимо постараться отразить все методы, инструменты, используемые при рассмотрении обращений граждан, включая обращения в правозащитные организации, правоохранные органы, международные структуры, непосредственные контракты с работодателями, диаспорой, медицинскими учреждениями и пр.)
6. Каков примерно процент успешных решений по обращениям (желательно опять проранжировать перечень ответов на вопр.3)
7. Как Вы считаете, является ли существующая сегодня система регулирования миграционных процессов в Вашем государстве эффективной, может ли она обеспечить защиту прав мигрантов и почему?
8. В каких, на Ваш взгляд, государствах трудоустройства мигрантов существуют наиболее эффективные системы защиты прав мигрантов и чем они эффективны?
9. Какие первоочередные шаги надо предпринимать на уровне принимающих государств для обеспечения защиты прав мигрантов?
10. Какие шаги надо предпринимать самим мигрантам для защиты своих прав в государстве трудоустройства?
11. Что могли бы делать неправительственные организации для повышения эффективности своей работы по защите прав мигрантов?
12. Какого рода изменения должны быть осуществлены в странах трудоустройства, чтобы эффективно регулировать миграционные потоки, увеличить процент легально работающих иностранных граждан?
13. Какие меры необходимо принять странам, экспортирующим рабочую силу, для защиты прав своих трудовых мигрантов?
14. Считаете ли вы, что растущая неорганизованная трудовая миграция является угрозой для безопасности страны и в чем это конкретно проявляется?