

ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН:

ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА





Гендерные аспекты трудоустрой миграции в Республике Казахстан: экспертная оценка

Алматы 2012



ООН Женщины – структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Активный защитник и проводник интересов женщин и девочек на глобальном уровне, ООН Женщины была создана с целью ускорения прогресса в деле соблюдения их прав по всему миру.

ООН Женщины оказывает содействие государствам-членам ООН в установлении международных норм и стандартов для достижения гендерного

равенства, осуществляет сотрудничество с правительствами и гражданским обществом для разработки законов, политических подходов, программ и услуг, необходимых для реализации данных стандартов. ООН Женщины активно способствует равноправному участию женщин во всех сферах жизни, уделяя особое внимание пяти приоритетным направлениям деятельности. Среди них – усиление лидирующей роли женщин и расширение их участия в жизни общества; искоренение насилия в отношении женщин; привлечение женщин к решению всего спектра вопросов обеспечения мира и безопасности; расширение возможностей женщин в сфере экономики; обеспечение центральной роли гендерного равенства в процессах планирования и бюджетирования национального развития.

ООН Женщины также осуществляет координацию работы по продвижению гендерного равенства в рамках всей системы ООН.



В настоящий сборник вошли материалы по гендерной проблематике, разработанные экспертами ООН Женщины в рамках региональной программы по трудовой миграции в Центральной Азии и России, реализуемой совместно МОМ, ООН Женщины и ВБ при поддержке Правительства Великобритании. Представленные материалы включают результаты проведенных исследований, гендерных экспертиз, обзоры конференций, семинаров и круглых столов, а также информационно-образовательные материалы для целевых групп региональной программы.

Субрегиональный Офис ООН Женщины для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Дом ООН, 050000, Казахстан, Алматы, ул. Толе би 67

Тел: +7 727 258 26 43

Факс: +7 727 258 26 45

<http://www/unwomen-eeca.org>

Гендерные аспекты трудовой миграции в Республике Казахстан: экспертная оценка

Авторы-составители:

Вадим Ни, Директор ОФ «Азиатско-Американское партнерство»

Алия Тонкобаева, Координатор программ ОФ «Азиатско-Американское партнерство»

Координация подготовки сборника:

Наргис Азизова, Программный Специалист Субрегионального офиса ООН Женщины для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Алия Ильясова, Координатор программ в Республике Казахстан Субрегионального офиса ООН Женщины для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Компьютерный дизайн и верстка: Гульмира Нурахимова

Мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и могут не совпадать с официальной позицией ООН Женщины, МОМ и ВБ

Copyright © ООН Женщины, 2012

Электронная версия издания доступна на веб-сайте www.unwomen-eeca.org

Издано в типографии: ТОО «Классика», г.Алматы, пр. Райымбека, 174 ж, тел./факс: 233-42-82

Содержание

Введение	4
1. Политика в области регулирования трудовой миграции – гендерные аспекты	6
1.1 Гендерная составляющая политики и законодательства в области трудовой миграции.....	6
1.2 Гендерные аспекты существующей системы квотирования иностранной рабочей силы	8
1.3 Возможности для учета гендерных аспектов посредством внедрения упрощенной разрешительной системы	12
2. Доступ к социальным услугам – гендерные различия	17
Здравоохранение	17
Образование.....	18
Поддержка в случаях социальных рисков и пенсионное обеспечение	19
Рекомендации.....	20
3. Гендерно-чувствительная социальная интеграция трудящихся-мигрантов и членов их семей в Республике Казахстан – возможности использования опыта Европейского Союза	21
3.1 Опыт стран Европейского Союза в социальной интеграции мигрантов	21
3.2 Основные подходы для социальной интеграции мигрантов и членов их семей в Республике Казахстан – на примере Алматы и Южно-Казахстанской области	24
Рекомендации.....	26
4. Источники данных по трудящимся-мигрантам: включенность гендерных аспектов	27
Рекомендации.....	29
5. Информационные кампании по гендерным аспектам трудовой миграции	30
Рекомендации.....	32
6. Рекомендации и предложения по гендерно-чувствительной миграционной политике	33
7. Перечень использованных источников	35
Международные соглашения.....	35
Нормативные правовые акты Республики Казахстан	35
Законодательство других стран	36
Публикации и отчеты	36



Введение

Въездная трудовая миграция в Казахстан начала приобретать активный характер со второй половины 1990-х годов. Как показывает практика, с развитием процессов трудовой миграции в нее все более активно вовлекаются женщины. Это относится как к женщинам, приезжающим из других стран в рамках воссоединения семей трудящихся-мигрантов, и семейной трудовой миграции в Казахстан, так и к самостоятельно приезжающим и трудоустраивающимся женщинам. Активное участие женщин в трудовой миграции не только создает новые возможности, но и формирует новые вызовы с точки зрения защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей в странах назначения. Соответственно, становится все более и более актуальным учет гендерных аспектов при формулировании и реализации миграционной политики и миграционного законодательства, в особенности в отношении регулирования въездной трудовой миграции.

С учетом вышеуказанного в качестве основной цели данной публикации было определено улучшение возможностей для разработки и включения гендерно-чувствительных мер в миграционную политику и миграционное законодательство Республики Казахстан. Подготовленный обзор охватывает основные тематики трудовой миграции, исследованные и получившие продвижение в рамках различных проектов международных организаций, и на их основе сформированы разделы данной публикации. Это позволяет обобщить полученные результаты и накопленный опыт других проектов и исследований и использовать их в контексте продвижения принципа гендерного равенства в трудовой миграции. Несомненно, что многие специальности и виды работ, предлагаемые различными отраслями экономики, остаются более открытыми и доступными для мужчин, нежели для женщин. В случае занятия тех же вакансий иностранными работниками, такого

рода несбалансированность гендерного разделения труда становится еще более заметной по причине меньшей мобильности женщин в среде трудящихся-мигрантов. В то же время существуют отрасли, в которых количество занятых женщин-мигрантов, может быть довольно значительным. Традиционно к таким сферам занятости относятся сельское хозяйство, образование, ресторанный и гостиничный бизнес, услуги для домашних хозяйств. Поэтому важно, чтобы при квотировании и регламентации порядка использования иностранной рабочей силы в Казахстане как стране назначения учитывались особенности и создавались возможности для трудовой миграции женщин.

В проведенном обзоре рассматриваются отдельные новые подходы к регулированию трудовой миграции, предусмотренные Законом от 22 июля 2011 года «О миграции населения». Это касается, прежде всего, требований по квотированию и выдаче разрешений по иностранной рабочей силе. Практические меры по их реализации по-прежнему находятся на стадии формирования и остаются довольно открытыми с точки зрения внесения в них определенных коррективов. Особый интерес вызывает стремление казахстанских законодателей к упрощению процедуры получения разрешений для доступа трудящихся-мигрантов на казахстанский рынок и введения инструмента выдачи разрешений иностранным работникам для самостоятельного трудоустройства в Казахстане. В случае эффективной разработки и применения это может позволить не только снизить уровень нерегулярной трудовой миграции в страну, но и улучшить возможности для обеспечения прав трудящихся-мигрантов. Таким образом, в стране могут быть созданы более достойные условия для их работы и пребывания в стране назначения. В свою очередь, это может существенно улучшить возможности для участия в процессах трудовой миграции женщин и, в частности, создать условия для большей защищенности от дискриминации и насилия, а также возможности для сбалансированного сочетания трудовой и семейной жизни. Этим вопросам посвящен первый раздел данной публикации.

С другой стороны, активное вовлечение женщин в трудовую миграцию усиливает значимость вопросов, связанных с доступом трудящихся-мигрантов к системам социального обеспечения и социальной защиты. Во-первых, возрастают потребности, связанные с жилищными условиями, медицинским обслуживанием, условиями труда и отдыха женщин-мигрантов, в особенности в период беременности. Во-вторых,

наличие женщин среди трудящихся-мигрантов является зачастую свидетельством семейного характера миграции и их пребывания в стране назначения вместе с детьми. В связи с этим, остро встают вопросы доступа к услугам по уходу за детьми и посещения школ детьми трудящихся-мигрантов. Гендерные аспекты доступа к социальным услугам рассматриваются в данной публикации применительно к Казахстану во втором разделе и в контексте опыта Европейского Союза в третьем разделе.

Базовым условием для разработки гендерно-чувствительной политики является наличие информации по гендерным аспектам трудовой миграции. Она позволяет определить ключевые области для применения соответствующих мер, а также служат основой для их разработки с учетом потребностей, складывающихся на практике. В настоящее время информация по въездной трудовой миграции в Казахстан формируется в рамках отдельных систем, управляемых различными государственными органами. Четвертый раздел публикации включает краткое описание этих информационных систем с указанием возможностей для учета гендерных аспектов трудовой миграции на их основе. Эта часть также включает обзор такого важнейшего источника информации по трудовой миграции как социологические опросы, проводимые в стране при поддержке международных организаций.

За последние годы в Казахстане определенные шаги в направлении создания условий для формирования гендерно чувствительной политики трудовой миграции. В рамках ряда международных проектов активно проводятся кампании, направленные на повышение осведомленности по вопросам гендерной специфики трудовой миграции среди журналистов, неправительственных организаций, государственных органов, осуществляющих управление в данной сфере. Опыт реализации соответствующих медийных мероприятий, в том числе организованных и поддержанных ООН Женщины, вкратце представлен в пятом разделе данной публикации.

В заключительной части публикации представлен ряд рекомендаций и предложений по формированию и реализации гендерно-чувствительной миграционной политики в Казахстане. Они основаны на рассмотрении гендерных аспектов в предшествующих разделах работы и направлены на инициирование процесса их активного и заинтересованного обсуждения лицами, принимающими решения в отношении миграционной политики и миграционного законодательства в Казахстане.



Политика в области регулирования трудовой миграции – гендерные аспекты

1.1 Гендерная составляющая политики и законодательства в области трудовой миграции

Не смотря на то, что феминизация является относительно новой тенденцией развития процессов трудовой миграции, доля женщин среди трудящихся-мигрантов по всему миру постепенно возрастает с каждым годом. Например, количество женщин трудящихся-мигрантов из Индии, Филиппин, Турции по отдельным странам назначения в последние годы превышает количество мужчин трудящихся-мигрантов из соответствующих стран¹. В Казахстане в начальный период поток трудящихся-мигрантов был также преимущественно мужским, в настоящее время доля женщин оценивается в различных источниках уровнем 15-30%. В то же время нет оснований считать, что процесс трудовой миграции в нашей стране отклонится от общемирового тренда по увеличению доли женщин среди трудящихся-мигрантов. При этом, ранее проводившиеся обзоры национального законодательства в области трудовой миграции не выявили явных дискриминационных положений по гендерному признаку². На первый взгляд, можно сделать вывод, что положения казахстанского законодательства по трудовой миграции являются гендерно нейтральными. Между тем, общепризнано наличие в государстве и обществе гендерных стереотипов, основанных на недооценке роли женщин в процессах трудовой миграции и непризнании возможностей покрытия вакансий на казахстанском рынке труда посредством привлечения труда женщин-мигрантов. С ними, прежде всего, связывается наличие условий для факти-

ческой гендерной дискриминации, когда на практике женщины оказываются в более ущемленном положении по сравнению с мужчинами в силу принятия решений о потребностях в иностранной рабочей силе и квотах на нее на основе гендерно несбалансированных доводов. Вместе с тем, контент-анализ основополагающих документов миграционной политики Казахстана показывает, что гендерные аспекты пока в них не интегрированы³. Формирование политики и законодательства в области трудовой миграции без должного учета гендерных аспектов приводит к пренебрежению многими правами и интересами трудящихся-мигрантов как мужчин, так и женщин. В частности, это касается их доступа к социальным услугам и системам социального обеспечения. Поэтому для любой страны является актуальным применение гендерно-чувствительного подхода, который обеспечивает реализацию права на миграцию с целью улучшения возможностей занятости такими способами, которые способствуют расширению равных возможностей, защите достоинства, повышению благосостояния как мужчин, так и женщин⁴. Одновременно с этим признается, что женщины-мигранты могут подвергаться большим лишениям и дискриминации на всех этапах трудовой миграции потому нуждаются в дополнительных мерах по обеспечению их прав. Это касается таких вопросов, как предотвращение и защита от физического и сексуального насилия, охрана мате-

¹ *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies. Organization for Security and Co-operation in Europe, 2009, с. 14.*

² *Права трудящихся-мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительных практик, Алматы, Международная организация труда, 2008*

³ *Алимбекова Г., Ильясова А., Ни В. "Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане", Алматы, 2009,*

⁴ *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин для реализации прав женщин-мигрантов. Справочный документ ЮНИФЕМ, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин, 2005.*

ринства, предоставление условий для совмещения служебных и семейных обязанностей.

В Казахстане, как и в любой стране назначения, следует различать политику в области трудовой миграции в отношении двух основных ее этапов: 1) предоставления доступа трудящимся-мигрантам на рынок труда; 2) пребывания трудящихся-мигрантов и членов их семей в стране в связи с осуществлением трудовой деятельности⁵. На первом этапе важно обеспечить женщинам-мигрантам равный доступ с мужчинами-мигрантам к трудоустройству в рамках процедур квотирования и выдачи разрешений по иностранной рабочей силе. Это подразумевает учет разнообразных потребностей в найме трудящихся-мигрантов с целью покрытия вакансий, образующихся на казахстанском рынке труда. Гендерные различия находят отражение в отраслях, специальностях, секторах, по которым оцениваются потребности в иностранной рабочей силе. Они также могут проявляться в методологиях, на основе которых проводится такая оценка. Современная политика Казахстана в области трудовой миграции базируется на признании в качестве приоритета привлечения в страну высококвалифицированной рабочей силы, что получило отражение в Законе от 22 июля 2011 года № 477-IV "О миграции населения". В значительной мере под высоко квалифицированными иностранными специалистами и работниками понимаются высший управленческий персонал, технические специалисты, индустриальные рабочие определенных специальностей. В то же время, существующие потребности сферы обслуживания и домохозяйств в привлечении трудящихся-мигрантов на политическом и законодательном уровне пока игнорируются и остаются вне системы квотирования и разрешительных процедур по иностранной рабочей силе, тогда как именно здесь формируются основные вакансии, которые могут быть заняты женщинами-мигрантами. В значительной степени это относится и к сезонной трудовой миграции, которая традиционно носит преимущественно семейный характер.

Таким образом, подходы к определению потребностей страны в привлечении высококвалифицированных специалистов из других стран могут отражать преобладающий мужской взгляд на данную проблему, например, ограничивая их только техническими специальностями и промышленными видами работ. Такой гендерный дисбаланс частично связан со стереотипом принижения значимости традиционно

женских специальностей как нетребующих специальных навыков и знаний. Отсутствие гендерно-чувствительного подхода в этом случае приводит к тому, что процедуры регулярной трудовой миграции оказываются ориентированными преимущественно на привлечение мужчин-мигрантов, тогда как трудоустройство женщин происходит, в основном, по каналам нерегулярной трудовой миграции.

Важное значение с гендерной точки зрения имеют требования, устанавливаемые в рамках разрешительной процедуры для доступа иностранной рабочей силы на рынок труда. Например, в Руководстве по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения указывается на дискриминационный характер требования для женщин трудящихся-мигрантов проходить тесты на наличие беременности для получения разрешения на въезд и работу⁶. Сложность и затратность разрешительных процедур могут также существенно влиять на гендерную составляющую трудовой миграции, в частности если эти требования выполнимы лишь для крупных промышленных компаний, а не для предприятий малого и среднего бизнеса, индивидуальных предпринимателей, фермеров и домохозяйств. Общепризнано, что женская занятость преобладает в сфере услуг, здравоохранения, образования, услуг для домашних хозяйств⁷. Поэтому чрезмерное стремление законодателей к ограничению въездной трудовой миграции посредством установления завышенных требований по разрешениям на иностранную рабочую силу может затруднять доступ на рынок труда, прежде всего, для женщин-мигрантов.

На этапе пребывания в страну назначения с целью осуществления трудовой деятельности гендерные аспекты находят проявление в статусе, различных потребностях и уровнях обеспеченности прав женщин и мужчин. Женщины могут прибывать в страну назначения как в статусе самостоятельного трудящегося-мигранта, так и в качестве члена семьи трудящегося-мигранта. Мужчины гораздо реже выезжают в страны назначения для сопровождения супруги, получившей разрешение на работу в другой стране. Также активное вовлечение женщин в трудовую миграцию требует большего внимания к возможностям их въезда и пребывания в стране назначения вместе с детьми. А это затрагивает вопросы, связанные с законодательными положениями по правам на воссоединение семей применительно к трудящимся-

⁵ *Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международная организация по миграции, Международная организация труда, 2006.*

⁶ *с. 153-154.*

⁷ *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин для реализации прав женщин-мигрантов. Справочный документ ЮНИФЕМ, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин, 2005, с. 26.*

мигрантам и требует их рассмотрения на предмет отсутствия признаков гендерной дискриминации и необоснованного ограничения прав. Зачастую страна назначения может признавать только временные схемы трудовой миграции и на этом основании ограничивать права трудящихся-мигрантов на воссоединение семей. Соответственно гендерно-чувствительный подход к разработке политики и законодательства в области трудовой миграции требует внимательного рассмотрения вопроса о ее продолжительности и предоставлении права на воссоединение семей трудящихся-мигрантов.

Кроме того, участие женщин в процессах трудовой миграции влечет за собой необходимость повышения внимания к таким гендерным аспектам в сфере труда и занятости, как охрана материнства, возможности для совмещения служебных и семейных обязанностей. Как и в случае казахстанских трудящихся отсутствие соответствующих условий создает серьезные препятствия для равноправного участия в трудовой миграции мужчин и женщин. Во-первых, это касается вопроса о доступе трудящихся-мигрантов к системам социального страхования и социальной защиты, который является более жизненно важным для женщин с учетом выплат по беременности, рода и уходу за ребенком. Отметим, что в Казахстане трудящиеся-мигранты не имеют доступа к системам социального страхования и социальной защиты. Во-вторых, с учетом основной нагрузки на женщин по выполнению семейных обязанностей, в том числе

1.2 Гендерные аспекты существующей системы квотирования иностранной рабочей силы

С 2001 года в Казахстане с целью регулирования притока трудящихся-мигрантов в страну применяется инструмент ее квотирования. На национальном уровне Правительством утверждаются ежегодные квоты на привлечение иностранной рабочей силы, которые затем распределяются Министерством труда и социальной защиты населения по регионам, а именно по 14 областям и городам Алматы и Астана. С 2005 по 2011 годы квоты работодателям на привлечение иностранной рабочей силы выдавались по 4 категориям:

связанных с уходом за детьми, их воспитанием и обучением, доступ трудящихся-мигрантов к социальным услугам имеет значительную гендерную составляющую. Например, отсутствие доступных и качественных услуг яслей и детских садов может существенно ограничивать возможности для трудоустройства на многие виды работ и специальностей как для казахстанских женщин, так и женщин-мигрантов. С другой стороны женщины-мигранты могут покрывать сложившийся дефицит услуг по уходу за детьми, трудоустроившись в качестве нянь в Казахстане, что создает для них дополнительные возможности для занятости и улучшает условия для возвращения к трудовой деятельности казахстанских женщин.

В целом, с более активным вовлечением женщин в трудовую миграцию возрастают потребности трудящихся-мигрантов в отношении жилья, медицинского обслуживания, иных социальных услуг, охраны и безопасности труда на производстве. Те условия, которыми мужчины зачастую готовы пренебречь, женщины рассматривают в качестве жизненно необходимых и уделяют им гораздо большее внимание. Хотя в большинстве случаев эти условия одинаково важны и значимы для женщин и мужчин, гендерно-чувствительный подход к формированию и реализации политики и законодательства в области трудовой миграции позволяет более успешно продвигать меры по обеспечению достойных условий труда и проживания трудящихся-мигрантов обоих полов в странах назначения.

- первая категория - руководящий состав организации;
- вторая категория - специалисты с высшим и средним профессиональным образованием с подтвержденными в установленном порядке документами;
- третья категория - квалифицированные рабочие;
- четвертая категория - рабочие, занятые на сезонных сельскохозяйственных работах в соответствии с соглашениями о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.

Таблица 1.1. Распределение квот на иностранную рабочую силу в 2005-2011 годах⁸

Годы		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Категории 1 и 2	% к экономически активному населению	0,21	0,21	0,35	0,60	0,35		
	тысяч	16,8	16,8	28,38	49,37	29,44	29,68	28,79
Категория 3	% к экономически активному населению	0,11	0,11	0,50	0,93	0,35		
	тысяч	8,80	8,80	40,56	76,52	29,44	15,21	11,86
Категория 4	% к экономически активному населению	0,13	0,13	0,13	0,07	0,05		
	тысяч	10,40	10,40	10,55	5,76	4,20	3,20	4,00
Всего по 4 категориям	% к экономически активному населению	0,45	0,45	0,98	1,60	0,75	0,75	0,85
	тысяч	36,00	36,00	79,50	131,65	63,10	63,68	44,65

Размер ежегодной квоты на привлечение иностранной рабочей силы оценивался до 2011 года преимущественно на основе предложений местных исполнительных органов, формируемых в соответствии с поданными заявками работодателей. С 2004 года заинтересованные центральные исполнительные органы (отраслевые министерства и ведомства) были также наделены правом вносить предложения Министерству труда и социальной защиты населения относительно квот на привлечение иностранной рабочей силы.

Законодательство по квотированию иностранной рабочей силы, действовавшее в Казахстане до 2011 года, покрывало лишь часть потоков трудовой миграции в страну. Изначально оно было ориентировано, прежде всего, на крупные зарубежные компании, работающие в горнодобывающей и обрабатывающей отраслях промышленности, энергетике и т.д. Традиционно в этих отраслях количество работающих мужчин значительно превышает количество работающих, а именно в 2-3 раза⁹. В отдельных случаях супруги и дети переезжали вместе с мужчинами, работающими в качестве трудящихся-мигрантов в данных секторах. Но это в большей степени касалось работы по специальностям категорий 1 и 2, т.е. в качестве управленческого персонала или высокооплачиваемых специалистов. Для категории высококвалифицированных рабочих семейный характер миграции менее характерен, поскольку они зачастую нанимаются на непродолжительный период, в том числе для вы-

полнения работ вахтовым методом. До принятия нового Закона «О миграции населения» от 22 июля 2011 года не устанавливалось каких-либо специальных ограничений в отношении воссоединения семей трудящихся-мигрантов.

Как было показано выше, с 2006 года система квотирования иностранной рабочей силы покрывает также сезонные сельскохозяйственные работы. Данная категория ограничивается в основном трудящимися-мигрантами из соседних Кыргызстана и Узбекистана и в этом случае требуется наличие с соответствующими странами происхождения соглашений о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов. Сезонная сельскохозяйственная миграция традиционно носит семейный характер, то есть в нее в достаточной степени вовлечены как мужчины, так и женщины. В то же время законодательно установленные требования по квотированию иностранной рабочей силы имели ограниченное практическое применение в отношении сезонной сельскохозяйственной миграции, так как они слишком усложнены с точки зрения возможностей их использования в тех случаях, когда в роли работодателей выступают фермерские и крестьянские хозяйства. В отдельные годы разрешения работодателям на привлечение сезонных сельскохозяйственных работников из других стран на практике не выдавались, например в 2009 году¹⁰.

С самого начала границы применения законодательства по квотированию иностранной рабочей силы

⁸ Данные в соответствии ежегодными приказами Министерства труда и социальной защиты населения о распределении квот.

⁹ См. Статистический сборник «Женщины и мужчины Казахстана», Агентство по статистике Республики Казахстана, Астана, 2010.

¹⁰ По данным Информационно-аналитического центра Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.

ограничены в Казахстане в основном отраслями и профессиями с преобладающей мужской занятостью. До определенного момента это не находило явного документального подтверждения, поскольку формирование квот и последующая выдача разрешений на привлечение иностранной рабочей силы производится на основе заявок работодателей. Однако данный гендерный аспект четко проявился, когда 31 декабря 2009 года Министерство труда и социальной защиты населения опубликовало в дополнение к Правилам определения квоты, условий и порядка выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы Список востребованных специальностей (профессий) на внутреннем рынке труда на 2010 год. В него было включено 123 специальности (профессии), из них менее двух десятков приходится на специальности (профессии), по которым женская занятость не является крайне редким явлением или не отсутствует вовсе. Лишь несколько из включенных в перечень востребованных специальностей (профессий) на 2010 год - это специальности с высоким уровнем женской занятости (преподаватель, переводчик, художник-дизайнер, метеоролог). Кроме того, 13 специальностей из вышеуказанного перечня относятся к числу работ, на которых запрещено применение труда женщин в соответствии с постановлением Правительства от 28 октября 2011 года № 1220. Выявленный гендерный дисбаланс связан с тем, что под требования по квотированию иностранной рабочей силы подпадают, в основном, руководящий персонал и высококвалифицированные специалисты и рабочие горнодобывающей и обрабатывающей отраслей, энергетики и морского транспорта, а также частично сезонные сельскохозяйственные работники. Вместе с тем весьма значительные потоки трудовой миграции наблюдаются в Казахстане в сфере обслуживания, строительстве, домашних хозяйствах, где количество занятых женщин-мигрантов сравнимо с количеством занятых мужчин-мигрантов. Но трудовая миграция в этих секторах носит неурегулированный характер и, соответственно, требования по квотированию и выдаче разрешений на иностранную рабочую силу на них не распространяются.

С принятием 22 июля 2011 года нового Закона «О миграции населения» требования в отношении квотирования и выдачи разрешений по трудящимся мигрантам существенно изменились. В соответствии с новым законодательством ежегодные квоты на иностранную рабочую силу могут определяться следующими способами:

- в процентном отношении к численности экономически активного населения;

- в абсолютном выражении по приоритетным проектам;
- по странам исхода в соответствии с прогнозом состояния спроса на рынке труда на предстоящий год.

При этом возможно сочетание трех вышеуказанных способов, хотя на 2012 год фактически были применены только два первых способа, определение квот по странам исхода не производилось.

Квотирование в процентном отношении к численности экономически активного населения по-прежнему производится на основе заявок потенциальных работодателей трудящихся-мигрантов. Эти заявки подаются до 1 сентября предшествующего года в управления координации занятости и социальных программ местных исполнительных органов областей, городов Алматы и Астана. В заявке указывается, среди прочего, вид деятельности, должности и профессии, по которым планируется привлечение иностранной рабочей силы. Далее до 1 октября местные исполнительные органы направляют обоснования в Министерство труда и социальной защиты населения (МТЦЗН) на привлечение иностранной рабочей силы, которые фактически являются сводом заявок, полученных ими от работодателей. Такого рода обоснования могут подавать также отраслевые министерства и ведомства. В конечном итоге МТЦЗН определяет общую ежегодную квоту на иностранную рабочую силу в процентном отношении к численности экономически активного населения и вносит ее на утверждение в Правительство.

Утвержденная общая квота на иностранную рабочую силу на 2012 год определена в размере 1,0 процента к экономически активному населению республики¹¹ или 89,06 тысяч человек в абсолютном выражении. В соответствии с приказом Министра труда и социальной защиты населения от 30 декабря 2011 года № 477-п было произведено распределение квот по шести группам трудящихся-мигрантов:

- первая категория – первые руководители и их заместители;
- вторая категория – руководители структурных подразделений, соответствующие определенным квалификационным требованиям;
- третья категория – специалисты, соответствующие определенным квалификационным требованиям;
- четвертая категория – квалифицированные рабочие, соответствующие определенным квалификационным требованиям;
- сезонные работники;
- самостоятельно трудоустройствающиеся иностранные работники.

¹¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2011 года № 1623.

Таблица 1.2. Размеры утвержденных квот на иностранную рабочую силу на 2012 год по группам

Группа	Квота, тыс. чел.
Категория I	1612
Категория II	8145
Категория III	21579
Категория IV	13415
Сезонные работники	3464
Самостоятельно трудоустройствающиеся	688
Всего (по всем группам)	48903 ¹²

Отдельные квоты устанавливаются по так называемым приоритетным проектам, т.е. они отражают потребности в иностранной рабочей силе в новых промышленных проектах, которые признаются приоритетными и не были учтены в рамках ежегодной подачи заявок работодателями. Они не указаны в таблице 1.2, но должны предоставляться в рамках общей ежегодной квоты на иностранную рабочую силу, утверждаемой Правительством. Этим объясняется большая разница между суммой квот по шести группам и утвержденной правительственной квотой. Распределение квот по первым 4 категориям, указанным в таблице 1.2, по-прежнему отражает потребности в иностранной рабочей силе преимущественно крупных промышленных и добывающих компаний. То же самое относится к квотам, устанавливаемым на индивидуальной основе по приоритетным проектам, поскольку в качестве таковых рассматриваются преимущественно индустриальные проекты. В силу этого, соответствующие квоты относятся к вакансиям по специальностям и профессиям с преобладающей мужской занятостью.

Вакансии в Казахстане, легально открытые для женщин-мигрантов, в основном ограничиваются квотами для сезонных иностранных работников, самостоятельно трудоустройствающихся иностранных работников, а также работами, попадающими под исключения из Правил выдачи разрешений иностранным работникам¹³. Под сезонной работой Законом «О миграции населения»¹⁴ подразумеваются, в основном, сезонные работы в сельском хозяйстве, и поэтому соответствующая квота распределена только между Южно-Казахстанской областью (2000 человек), Алматинской областью (964 человека) и Манги-

стауской областью (500 человек). Здесь наблюдается определенный гендерный баланс в отношении привлекаемых в рамках нее трудящихся-мигрантов, но как было показано выше в силу ряда причин эта квота на практике не всегда востребована. К тому же, в соответствии с новым миграционным законодательством, в Казахстане установлен запрет на иммиграцию с целью воссоединения семьи в отношении сезонных иностранных работников¹⁵. В то же время трудовая миграция в сельском хозяйстве традиционно носит семейный характер, поэтому востребованность данной законной схемы трудовой миграции, открытой как для мужчин, так и для женщин, по все видимости будет оставаться крайне низкой. Как было указано выше, другим серьезным барьером для ее практического применения является усложненность процедуры квотирования и выдачи разрешений на иностранную рабочую силу применительно к фермерским и крестьянским хозяйствам.

Самостоятельное трудоустройство иностранных работников является новой схемой, предусмотренной Законом от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения». До принятия данного закона в Казахстане выдавались только разрешения работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, то есть трудящийся-мигрант по сути был закреплен за одним работодателем, имеющим соответствующее разрешение. В настоящее время предусмотрены возможности для самостоятельного получения иностранными гражданами разрешений на трудоустройство в Казахстане только по определенным специальностям (профессиям). По идее данная схема могла бы обеспечить большую гендерную сбалансированность въездной трудовой миграции, открыв легальные возможности для найма иностранцев в строительстве, сфере обслуживания, в домашних хозяйствах, т.е. там где они активно заняты в настоящее время. Однако законодательно эта схема привязана к Перечню профессий (специальностей) для самостоятельного трудоустройства иностранных работников в Республике Казахстан¹⁶, который в настоящее время включает 30 профессий (специальностей). Часть из них предполагает возможности активного участия в покрытии таких вакансий женщин-мигрантов либо предполагают сугубо женскую занятость, а именно антрополог, астроном, балерина, сопрано, климатолог, музеевед, преподаватель высших учебных заведений с ученой степенью. Остальные специальности

¹³ Пункт 5 Правил и условий выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 45.

¹⁴ Подпункт 3 статьи 34.

¹⁵ Пункт 5 статьи 27 Закона от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения».

¹⁶ Приложение 1к Правилам и условиям выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы.

по этому перечню в большей степени предполагают занятость мужчин и относятся к отраслям кинопроизводства, информационных технологий, космонавтики, авиации и морского транспорта. Однако ни одна из этих специальностей не имеет никакого отношения к сферам традиционной активной занятости иностранных граждан в Казахстане, за исключением, пожалуй, преподавателей высших учебных заведений. Более того, многие из них являются редкими специальностями, в качестве потенциального работодателя по которым могут выступить 1-2 организации в Казахстане, например, это касается специальностей климатолога, специалиста по баллистическому обеспечению космических аппаратов, инженера по разработке киноплёнок.

Еще одна из возможных схем для легального трудоустройства иностранных работников в Казахстане предусмотрена в организациях, включенных в перечень исключений из под действия Правил и условий выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы. Рассмотрение перечня данных исключений из правил позволяет сказать, что он предоставляет возможности для гендерно сбалансированного трудоустройства трудящихся-мигрантов. В частности в него включены определенные профессии в сфере искусства, образования, работа в регио-

1.3 Возможности для учета гендерных аспектов посредством внедрения упрощенной разрешительной системы

В Казахстане сложилось несколько потоков трудовой миграции, требующих применения различных подходов к их регулированию. Как было показано во второй главе, действующая схема квотирования и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы изначально сформирована с учетом регулирования доступа на казахстанский рынок труда высокооплачиваемых сотрудников, привлекаемых компаниями горнодобывающей и обрабатывающей отраслей промышленности, секторов энергетики, информационных технологий и образования. В этом случае приток высококвалифицированных специалистов связан, прежде всего, с отсутствием в стране кадров определенных специальностей (профессий), либо дефицитом местных сотрудников, имеющих необходимую квалификацию, специальные знания и навыки. Как правило, такие специалисты прибывают в страну для работы в определенной компании, т.е. имея подписанный контракт или предварительную договоренность относительно трудоустройства. Таким образом, предо-

нальном финансовом центре города Алматы, региональном экологическом центре Центральной Азии, в системе организаций Национального медицинского холдинга. Однако это перечень касается очень ограниченного перечня работодателей и небольшого количества иностранных работников, необходимого для обеспечения их функционирования.

В целом, действующим законодательством предусмотрены различные схемы регулирования въездной трудовой миграции. Основная из них – это выдача разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в соответствии с ежегодными квотами и квотами по приоритетным проектам. Как было показано выше, она предполагает преимущественно мужскую занятость. Ряд дополнительных схем трудовой миграции (сезонные работы, разрешения для самостоятельно трудоустраивающихся, освобожденные из под регулирования компании) являются сравнительно более гендерно сбалансированными с точки зрения учета и предоставления возможностей для занятости как для мужчин, так и для женщин. Однако схемы регулирования сезонных работ и самостоятельного трудоустройства иностранных работников разработаны без учета сложившихся практических потребностей и поэтому вряд ли будут эффективно работать.

ставление условий для их найма в стране на основе выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы соответствует потребностям данного потока трудовой миграции. Однако, как было отмечено во второй главе, данный канал трудовой миграции предоставляет возможности для трудоустройства в Казахстане в большей степени для мужчин и, с учетом дальнейшей индустриализации страны и преимущественной поддержки технического образования, эта тенденция вряд ли существенно изменится в ближайшие годы.

С другой стороны, основные потоки трудовой миграции в Казахстан осуществляются по другим каналам, исходящим из соседних стран и ориентированных на:

- сферу обслуживания населения (строительство, общественное питание, торговля, услуги для домохозяйств);
- сельскохозяйственное производство в южных областях и Мангистауской области.

В обоих случаях приток трудящихся-мигрантов извне не связан с тем, что в стране отсутствуют казахстанские работники соответствующих специальностей или что необходимо привлечение извне специалистов с новыми знаниями и навыками. По разным причинам на казахстанском рынке труда на вакансии по отдельным видам работ нет достаточного спроса со стороны местных работников и специалистов. В частности, это касается работы в сельском хозяйстве, строительстве, предоставления услуг по уходу за детьми, престарелыми людьми и людьми с ограниченными возможностями, по причинам низкого уровня их оплаты, неудовлетворительных условий труда и непрестижности такой занятости. Например, в производстве хлопка или табака еще в недавнем прошлом активно использовался бесплатный либо низкооплачиваемый труд учащихся и военнослужащих, который в ближайшей перспективе не может быть заменен трудом казахстанских сельчан, ранее незанимавшихся данными видами работами. С другой стороны, на рынке труда могут быть востребованы навыки и умения, которые не всегда могут быть предложены на местном рынке труда с необходимым уровнем качества. Зачастую такие навыки и умения не могут быть подтверждены какими-либо документами об образовании или справкой от прежнего работодателя. К примеру, в Казахстане по-прежнему предпочитают блюда национальной кухни домашнего приготовления, а в случае посещения кафе и ресторанов предпочтение зачастую отдается блюдам узбекской, турецкой, китайской, итальянской кухни и т.д. В подобных случаях возникает спрос на поваров из других стран, что стимулирует трудовую миграцию извне. Важно отметить, что в случае трудовой миграции в сферы обслуживания населения и сельскохозяйственного производства активное участие в ней принимают как женщины, так и мужчины. По мнению многих специалистов в Казахстане необходимо применение отдельных схем регулирования трудовой миграции в отношении высокооплачиваемых работ в промышленности, менее высокооплачиваемых работ в сфере обслуживания и строительстве, а также низкооплачиваемых работ в сельском хозяйстве. Новый закон «О миграции населения», принятый 22 июля 2012 года, в сравнении с ранее действовавшим законом предусматривает не только выдачу разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, но и самостоятельное получение трудящимися-мигрантами разрешений на трудоустройство. Данный инструмент мог бы быть использован для регулирования потоков трудовой миграции, прибывающих в страну для работы в сфере обслуживания населения. На се-

годняшний день его применение привязывается к следующему перечню профессий (специальностей), предусматривающих самостоятельное трудоустройство иностранных работников в Казахстане¹⁷.

Таблица 6.1. Профессии (специальности) для самостоятельного трудоустройства

№, п/п	Наименование профессий (специальностей)
1	Антрополог
2	Архитектор системный
3	Астроном
4	Балерина
5	Драматический, лирико-драматический сопрано
6	Драматический, лирико-драматический тенор
7	Инженер аудио-видеомонтажа
8	Инженер по разработке плёнок
9	Инженер по системам управления морским оборудованием
10	Инженер по строительству морских трубопроводов
11	Инженер-контролер по техническому обслуживанию, ремонту и диагностике авиационной техники
12	Климатолог
13	Музеевед
14	Программист-изготовитель
15	Преподаватель высших учебных заведений с ученой степенью
16	Радиоастроном
17	Специалист в сфере информационных технологий и электроники
18	Специалист в сфере электротехники и электронной инженерии
19	Специалист по анимации и компьютерной графике
20	Специалист по баллистическому обеспечению космических аппаратов
21	Специалист по бортовым системам космических аппаратов
22	Специалист по безопасности полетов
23	Специалист по изготовлению бутафории
24	Специалист по компьютерным специальным эффектам
25	Специалист по контролю за авиационными нормативами и публикациями
26	Специалист по морским трубопроводам
27	Специалист по оборудованию пассажирского салона воздушного судна
28	Специалист по организации полетов
29	Специалист по техническому обучению и стандартам
30	Супервайзер по морским сооружениям

¹⁷⁾ Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 45.

По существу данный перечень представляет собой случайно скомпонованный набор профессий (специальностей), многие из которых в большей степени соответствуют схеме трудовой миграции, при которой работодатель получает разрешение на привлечение иностранной рабочей силы и затем, уже на его основе, нанимает трудящихся-мигрантов. Хотя логичным было бы его составление на основе потребностей в иностранных работниках небольших компаний и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере обслуживания и строительстве. Для них действующая процедура и условия получения работодателями разрешений на иностранную рабочую силу являются слишком сложными и обременительными, чтобы использовать их для трудоустройства трудящихся-мигрантов на легальной основе. Существуют различные варианты упрощения действующей разрешительной процедуры применительно к возможностям и потребностям домохозяйств и малого и среднего бизнеса.

Один из возможных подходов по упрощению разрешительных процедур – четкое разделение областей применения инструментов разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы и разрешений иностранным работникам на трудоустройство. Для этого в первую очередь необходим полный пересмотр вышеприведенного перечня профессий (специальностей) для самостоятельного трудоустройства иностранных работников в Республике Казахстан. Он должен отражать потребности в иностранной рабочей силе небольших компаний и индивидуальных предпринимателей, а не крупных промышленных и добывающих компаний, а также организаций образования и культуры. С другой стороны важно, чтобы он учитывал возможности заполнения таких вакансий как мужчинами, так и женщинами, в частности включал работы в сфере общественного питания, строительства, оказания услуг по уходу за детьми, престарелыми людьми и т.д. Одновременно должна быть упрощена процедура выдачи разрешений на трудоустройство с обеспечением доступности ее прохождения иностранными работниками, от которых зачастую не требуется специальной квалификации или высшего образования. Эта цель была частично достигнута посредством утверждения Правительством 13 января 2012 года отдельных правил и условий выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство. Однако, есть, по крайней мере, два аспекта, по которым необходимо дальнейшее улучшение этих правил посредством

упрощения процедуры. Во-первых, разрешение на трудоустройство сейчас действует только в пределах одной административно-территориальной единицы (области, города Алматы или города Астаны), хотя во многих случаях трудящемуся-мигранту важно иметь разрешение, действующее на территории всего Казахстана. К примеру, в Российской Федерации определен большой перечень профессий и должностей, по которым разрешение на осуществление трудовой деятельности иностранным гражданином действует на территории всей страны¹⁸. Во-вторых, представляется возможным упростить требования по перечню документов, запрашиваемых для выдачи или продления иностранным работникам разрешения на трудоустройство. Так, в число истребуемых документов включены письменное подтверждение о трудовой деятельности работника на официальном бланке прежнего работодателя и нотариально заверенные переводы¹⁹ документов об образовании, легализованных в установленном порядке. Причем сведения, представленные в этих документах, не являются основанием для отказа в выдаче или продлении разрешения иностранному работнику на трудоустройство, а привлечение на рынок трудящихся-мигрантов на основе разрешений на трудоустройство зачастую не связано с наличием у них определенной специальности (профессии).

Другой возможный вариант упрощения разрешительной процедуры по трудящимся-мигрантам, привлекаемым не на высокооплачиваемые работы - выдача патентов. В Российской Федерации эта схема трудовой миграции применяется с 2011 года в отношении работы у физических лиц, т.е. таких услуг для домохозяйств, как ремонтно-строительные работы, уход за детьми, уход за домом и приусадебным участком. Отметим, что вышеуказанные работы предоставляют достаточно равные возможности как для женской, так и мужской занятости. Рассматриваемая схема является доступной только для иностранных граждан из стран, имеющих безвизовый режим с Российской Федерацией. На трудящихся-мигрантов, работающих по патентам, не распространяются требования по квотированию иностранной рабочей силы. При этом процедура получения патентов упрощена, и трудящийся-мигрант представляет в территориальный орган федеральной миграционной службы ограниченный набор документов, а именно:

- заявление о выдаче патента;
- документ, удостоверяющий личность заявителя;
- миграционная карта с необходимыми отметка-

ми органов пограничного контроля и территориального органа Федеральной миграционной службы;

- документ, подтверждающий уплату авансового платежа налога на доходы физических лиц;
- сведения о видах прежней трудовой деятельности у физических лиц по установленной форме.

Первоначально патент выдается на срок от одного до трех месяцев, но может продлеваться при условии того, что общий срок действия патента не будет превышать 12-ти месяцев со дня выдачи патента²⁰.

В настоящее время Комитет миграционной полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан рассматривает возможности введения патентов для трудящихся-мигрантов, работающих на домохозяйства. Во многих отношениях Казахстан имеет схожие с Российской Федерацией потребности и условия трудовой миграции. При этом многие работы, на которых активно заняты трудящиеся-мигранты, зачастую не представляют особого интереса для граждан страны по причине их непрестижности и низкой оплаты труда, отсутствия регламентированного распорядка работы, отсутствия платежей работодателя по социальному страхованию, и т.д. К тому же схема, основанная на выдаче патентов для работы в домохозяйствах, предусматривает выплату так называемых авансированных налоговых платежей. Это могло бы стать дополнительным условием, обеспечивающим защиту внутреннего рынка труда, в виду того, что казахстанские работники в таких случаях, как правило, не оплачивают налог на доходы физических лиц. Существует также мнение, что упрощенный порядок на основе выдачи патентов может быть использован для фактического трудоустройства в компании, подпадающие под гораздо более строгие требования по получению работодателем разрешения на привлечение иностранной рабочей силы. В отношении этого необходимо отметить, что страны исхода трудящихся-мигрантов в двух рассматриваемых случаях не совпадают. Что значит, что выдачу патентов можно ограничить соседними Центрально-Азиатскими государствами, граждане которых слабо представлены в высокооплачиваемых работах горнодобывающей и обрабатывающей отраслей. Более того, такая регуляризация трудовой миграции в домашних хозяйствах способствует предотвращению практики насилия и принудительного труда в среде мигрантов, в которой отмечается высокая доля женщин и присутствие детей. Пока что выдача патентов не предусмотрена положениями Закона от 22 июля 2012 года «О ми-

грации населения». Поэтому для ее внедрения необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в миграционное законодательство, разработка процедуры и институциональных основ, а также организации деятельности по обеспечению эффективного функционирования новой схемы регулирования трудовой миграции.

Что касается привлечения трудящихся-мигрантов для сельскохозяйственного производства в отдельных регионах Казахстана (Алматинская, Жамбылская, Южно-Казахстанская и Мангистауская области), то они подпадают под категорию «сезонные иностранные работники»²¹. Здесь трудовая миграция традиционно носит семейный характер, поскольку она происходит в приграничных районах соседних государств. Согласно Закону «О миграции населения»²² сезонные иностранные работники могут наниматься на работу в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, или на основании выдаваемых работодателям местными исполнительными органами разрешений на привлечение иностранной рабочей силы. Следовательно, разрешительная процедура может быть разработана под ратифицированный международный договор, либо к сезонным работам применяется общая процедура выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы. Первый вариант предполагает существенно больше возможностей для упрощения процедуры допуска сезонных трудящихся-мигрантов к казахстанскому рынку труда. Для его реализации на практике необходимо наличие следующих базовых элементов:

- ратифицированный международный договор Республики Казахстан со страной исхода, определяющий условия и процедуру трудовой миграции по определенной отрасли (отраслям) экономики;
- утвержденная Правительством квота на иностранную рабочую силу по стране исхода;
- организованная схема доставки и размещения сезонных работников из соответствующей страны исхода в места их работы в Казахстане.

На сегодняшний день данная схема регулирования трудовой миграции представляется наиболее осуществимой применительно к сезонным сельскохозяйственным работникам, прибывающим в Казахстан из Кыргызстана. Кроме этого, она может также быть применена и в отношении граждан Узбекистана и Таджикистана. Однако Соглашение от 9 июня 2002 года между Правительством Республики Казахстан и

¹⁸ Приказ Минздравсоцразвития России от 28 июля 2010 года № 564н «Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином, временно пребывающим (проживающим) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)».

¹⁹ В случае документов об образовании на русском языке они предоставляются без нотариального удостоверения.

²⁰ Работа по патенту: порядок получения иностранным гражданином патента для работы у физических лиц, не связанной с предпринимательской деятельностью. Департамент труда и занятости населения города Москва, Москва, 2011, с. 6.

²¹ Подпункт 3 статьи 34 Закона от 22 июля 2011 года № 477-IV «О миграции населения».

²² Пункт 1 статьи 42.

Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях не ратифицировано Казахстаном, а утверждено постановлением Правительства²³. На 2012 год квоты квоты на иностранную рабочую силу по странам исхода не устанавливались. Помимо этого, в казахстанско-кыргызском соглашении от 9 июня 2002 года не прописаны вопросы организации доставки и размещения сезонных сельскохозяйственных работников, так чтобы сезонных сельскохозяйственных работников из Кыргызстана можно было бы освободить из под действия общих процедур выдачи разрешения работодателю на привлечение иностранной рабочей силы либо разрешения иностранному работнику на трудоустройство. Таким образом, в первую очередь, необходимо устранение вышеуказанных законодательных пробелов для создания упрощенной процедуры сезонной сельскохозяйственной миграции в Казахстан. Организованная схема привлечения сезонных трудящихся-мигрантов, в свою очередь, позволит обеспечить им доступ к социальным услугам и системам социального страхования, которые приобретают существенно большее значение в случае трудовой миграции женщин. С учетом организованного выезда больших групп трудящихся-мигрантов она создала бы также возможности для организации в странах исхода услуг по уходу за детьми трудящихся-мигрантов на период их занятости на сезонных сельскохозяйственных работах в другой стране.

Рекомендации

1. *Организовать проведение периодической оценки гендерных аспектов трудовой миграции, в том числе посредством вовлечения неправительственных организаций, международных организаций, независимых экспертов.*
2. *Проводить консультации с заинтересованными организациями (компетентные государственные органы, НПО, профсоюзы, организации работодателей) по разработке и продвижению мер по гендерным аспектам трудовой миграции с целью их последующего интегрирования в стратегические, программные документы и законодательство по вопросам миграции и гендерного равенства.*
3. *Рассмотреть возможности для включения отраслей, специальностей и отраслей традиционно женской занятости в процедуры квотирования и выдачи разрешений работодателям на иностранную рабочую силу и иностранным работникам на самостоятельное трудоустройство.*
4. *Упростить процедуры выдачи разрешений иностранным работникам на трудоустройство с пересмотром перечня специальностей (профессий), по которым они выдаются, с учетом потребностей малого и среднего бизнеса, сферы обслуживания населения, строительного сектора.*
5. *Провести межправительственные консультации с соседними государствами Центральной Азии с целью определения условий и квот по странам исхода для организации схемы организованной сезонной миграции сельскохозяйственных работников.*
6. *Разработать законодательную основу для осуществления трудовой миграции в Казахстана посредством получения патентов на работу в домашних хозяйствах с покрытием данной схемой регулирования трудовой миграции отраслей и специальностей с традиционно высокой женской занятостью (няни, сиделки, домработницы).*

2. Доступ к социальным услугам – гендерные различия

Женщины-мигранты в большей степени нуждаются в социальных услугах и зависимы от социального обеспечения. Прежде всего, в силу своей репродуктивной функции, женщина подвергается рискам потерять трудоспособность по причине беременности, рождения и ухода за ребенком. Помимо этого, согласно результатам социологического исследования «Доступ трудящихся мигрантов из Кыргызской Республики и Республики Таджикистан к социальным услугам в Казахстане», проведенного в 2010 году, женщинам-мигрантам меньше платят за работу и они больше подвержены рискам физического и психического насилия как со стороны других мигрантов, так и со стороны представителей государственных органов. На женщин, приезжающих в страну вместе с мужьями, которые трудятся в Казахстане, и детьми, ложится забота о социальных услугах для своих детей, связанных с образованием и лечением. В силу того, что трудящиеся-мигранты, как мужчины, так и женщины, зачастую выполняют тяжелый физический труд (к примеру, на табачных плантациях), то они больше подвержены риску получения инвалидности, а женщины – риску потери кормильца. Женщины, приезжающие в Казахстан за своими мужьями, также становятся жертвами бытового насилия, так как на чужбине становятся всецело зависимыми от своих мужей.

В данном разделе рассматриваются вопросы доступности казахстанских систем социального обеспечения для женщин, прибывающих в Казахстан из других стран с целью трудоустройства, а также женщин, которые приезжают в страну, сопровождая своих мужей, работающих в Казахстане. Поскольку в большинстве своем такие женщины или семьи прибывают в Казахстан в рамках неформальных каналов трудоустройства мигрантов, то будут рассмотрены аспекты доступности социальных услуг как для женщин с урегулированным, так и неурегулированным статусом трудящегося-мигранта.

В качестве социальных услуг в данном разделе будут

рассмотрены доступ к здравоохранению, образованию (для детей трудящихся-мигрантов), поддержка семей с детьми, поддержка в случае утраты трудоспособности, в связи с материнством, профессиональными заболеваниями или потерей кормильца, пенсионное обеспечение.

Здравоохранение

Прежде всего, необходимо отметить, что иностранцам и лицам без гражданства право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в Казахстане гарантировано только в рамках Перечня острых заболеваний, представляющих опасность для окружающих²⁴. Данный перечень включает в себя дифтерию, корь, краснуху, коклюш, скарлатину, ветряную оспу, эпидемический паротит, паратифы А, В и С, полиомиелит, острые респираторные вирусные инфекции, грипп, менингококковую инфекцию, холеру, брюшной тиф, туберкулез, легочную форму сибирской язвы, чуму, геморрагические вирусные лихорадки, вирусные гепатиты А и Е, малярию, группа острых кишечных инфекций. Помимо этого, гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) в рамках Соглашения об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ²⁵, гарантируется беспрепятственное, бесплатное и в полном объеме оказание скорой и неотложной медицинской помощи при внезапных острых состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни больного или здоровью окружающих, несчастных случаях, отравлениях, травмах, родах и неотложных состояниях в период беременности.

В остальных случаях медицинская помощь всем трудящимся-мигрантам оказывается на платной основе. Закон «О миграции населения» ставит обязательным условием въезда для иммигрантов, прибывающих в Казахстан для самостоятельного трудоустройства или привлекаемые работодателями, иметь медицинскую страховку.

²³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 января 2003 года № 29.

²⁴ Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 ноября 2009 года № 1937.

²⁵ Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2000 года № 320.

Таким образом, для всех трудящихся-мигрантов как с урегулированным, так и неурегулированным статусом, в Казахстане гарантировано оказание медицинской помощи в случае острых заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Для граждан стран-участниц СНГ, а именно Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Узбекистана и Украины должна оказываться беспрепятственно, бесплатно и в полном объеме медицинская помощь при родах и неотложных состояниях в период беременности, а также скорая и неотложная помощь. Дети из семей трудящихся-мигрантов, как рожденные на территории Казахстана, так и сопровождающие своих родителей, имеют право на бесплатную вакцинацию от инфекционных и паразитарных заболеваний. Этот вопрос регулируется Кодексом «О здоровье народа и системе здравоохранения», статья 156 которого гласит, что физические лица, находящиеся на территории Казахстана, обязаны получать такие профилактические прививки в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи.

На практике, согласно отчету «Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане», опубликованному в 2009 году, женщины-мигранты обращаются в медицинские учреждения за родовспоможением и медицинским осмотром и лечением для своих детей. Новорожденные дети из семей трудящихся-мигрантов ставятся на медицинский учет в детские поликлиники, что включает в себя наблюдение, получение иммунопрофилактических прививок и лечение, когда это необходимо. Некоторые женщины отмечают, что в поликлиниках их дети получают больший объем медицинского обслуживания на бесплатной основе, включая консультации педиатра, лекарства и детское питание, а также медицинские осмотры самой женщины.

Между тем, за неотложной и скорой помощью трудящиеся-мигранты, включая женщин, предпочитают не обращаться в медицинские учреждения, по крайней мере, напрямую. По данным вышеназванного отчета, при любых проблемах со здоровьем, трудящиеся-мигранты идут за помощью в первую очередь к своим «хозяевам» - работодателям, которые формально или неформально привлекают иностранную рабочую силу. Согласно результатам социологического исследования, охватившего 240 трудящихся-мигрантов из Кыргызстана и Таджикистана, большинство предпочитают лечиться у себя на родине, и только каждый пятый готов оплачивать свое лечение в Казахстане. Среди этих 19% преобладают граждане Таджикистана, что на взгляд авторов исследования, связано с транспортными издержками и отсутствием семьи по

месту пребывания. В целом, нежелание обращаться за медицинской помощью в организации здравоохранения объясняется тем, что трудящиеся-мигранты, которые находятся в Казахстане в большинстве своем с неурегулированным статусом, боятся преследования со стороны правоохранительных органов и последующей депортации.

Образование

Согласно упоминавшемуся ранее социологическому исследованию 2010 года, в рамках которого было опрошено 240 трудящихся-мигрантов из Кыргызстана и Таджикистана, проживающих и работающих в крупнейших городах иммигрантской занятости, 60% приезжих из этих стран имеют детей в возрасте до 16 лет. При этом, в среднем, согласно тому же исследованию, мигрант работает в Казахстане 4,85 года, причем трудящиеся-мигранты с семьями живут в стране дольше: максимальный показатель, который зафиксировал опрос – 19 лет работы мигранта в Казахстане.

В силу традиционного в Центральной Азии гендерного распределения ролей по ведению домохозяйства, на женщину, сопровождающую супруга, работающего в Казахстане, ложится основная забота об устройстве детей в дошкольные и школьные образовательные учреждения. Согласно Правилам получения предшкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан²⁶ дети трудовых мигрантов, за исключением сезонных и приграничных трудящихся, обладают теми же правами в отношении получения дошкольного и школьного образования, что и граждане Казахстана. При этом при определении ребенка из семьи трудящихся-мигрантов в организацию образования, родитель или иной законный представитель лица до 16 лет должен предоставить копию паспорта и копию миграционной карточки; помимо этого, могут быть запрошены документы с отметкой о регистрации по месту проживания. В случае, если необходимые документы не будут предоставлены, руководители организации образования должны незамедлительно проинформировать органы внутренних дел.

Таким образом, через обращения трудящихся-мигрантов в организации образования органами внутренних дел проводится мониторинг нелегальной трудовой миграции в Казахстане, не смотря на то, что согласно Закону «О права ребенка», каждый ребенок имеет право на образование и ему гарантируется получение бесплатного начального, основного

среднего и общего среднего образования. Поэтому, в случае обращения в школьные образовательные учреждения трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, всей семье грозит преследование со стороны правоохранительных органов и дальнейшая депортация.

Для определения ребенка трудящегося-мигранта в дошкольную организацию образования (детские ясли, детский сад или ясли-сад) предъявление миграционной карточки или документа с отметкой о регистрации по месту проживания официально не требуется. В соответствующем разделе портала электронного правительства РК («Постановка на очередь детей дошкольного возраста (до 7 лет) для направления в детские дошкольные организации») значится, что данная услуга доступна для всех физических лиц. Список документов, которые запрашиваются при обращении в местные исполнительные органы или центры обслуживания населения для постановки ребенка в очередь, помимо специальных, требуемых для зачисления в коррекционные дошкольные учреждения, включает в себя: документ, удостоверяющий личность одного из родителей (матери или отца) или законных представителей; свидетельство о рождении ребенка; документ, подтверждающий льготу (при ее наличии на первоочередное получение направления в детскую дошкольную организацию). Однако, требование о предоставлении, по крайней мере, документа, подтверждающего регистрацию по месту проживания, может быть установлено учреждением дошкольного учреждения. Дело в том, что согласно Типовым правилам деятельности дошкольных организаций образования²⁷, порядок приема детей определяется учредителем, и порой на практике подобные документы запрашиваются.

В отношении устройства детей в дошкольные детские учреждения, государственные и частные, трудящиеся-мигранты скорее сталкиваются с теми же проблемами, что и казахстанские граждане, а именно – нехватка таких детсадов, оплата за которые доступна родителям, и дороговизна услуг частных детсадов и нянечек. В этом случае семьи трудящихся-мигрантов оказываются перед дилеммой: или отдавать почти всю заработную плату одного из родителей за детский сад или нянечку, или оставлять детей с родственниками (обычно бабушкой) в стране происхождения, или самой женщине оставаться с ребенком в стране происхождения. И, не смотря на то, что формально доступ трудящихся-мигрантов к дошкольному образованию, в отличие от школьного, обеспечен в большей степени, сами трудящиеся-мигранты, считают, что их дети посещать детский сад не могут.

На практике, согласно результатам социологического исследования, в рамках которого было проведено 65 глубинных интервью с женщинами-мигрантами, работодателями, семьями трудящихся-мигрантов, профильными НПО, представителями исполнительной власти и результаты которого опубликованы в 2009 году в отчете «Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане», «женщинам-мигрантам, пребывающим в стране назначения (Казахстан – прим. авторов) с детьми различного возраста, приходится различными окольными путями изыскивать возможности их обустройства в образовательные учреждения различного уровня (детские сады, школы и т.д.)». В отчете говорится, что подобные попытки обычно успешны, но каждый шаг в схемах устройств детей в организации образования должен оплачиваться трудящимися-мигрантами в виде взяток или денежных благодарностей.

В том же отчете отмечается, что дети вовлекаются своими семьями в трудовую деятельность, к примеру, в работу на табачных полях, что является тяжелой работой даже для взрослого человека. Таким образом, существующие преграды на пути детей к получению дошкольного и школьного образования, а также угроза быть вовлеченными в тяжелый труд на сельскохозяйственных полях, в домохозяйствах, в строительстве и т.п., делает женщин еще более уязвимыми в социальном плане в Казахстане как стране назначения трудовой миграции. Отсутствие адекватных возможностей определить детей в дошкольные и школьные учреждения сдерживает женскую трудовую миграцию в Казахстан.

Поддержка в случаях социальных рисков и пенсионное обеспечение

Для женщин, живущих и работающих в Казахстане в статусе трудящегося-мигранта, более высока вероятность наступления различных социальных рисков в сравнении с мужчинами. Это еще в большей степени характерно для женщин, труд которых используется в рамках неформальной занятости. Такие женщины не имеют официальных контрактов со своими работодателями, и, по данным двух вышеупомянутых отчетов, зачастую лишены оплачиваемых больничных и выходных дней, а также работают по ненормированному графику и в неудовлетворительных санитарно-гигиенических условиях. В проведенном обзоре рассматриваются отдельные новые подходы к регулированию трудовой миграции, предусмотренные

²⁶⁾ Утверждены приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 28 сентября 2010 года № 468.

²⁷⁾ Утверждены постановлением Правительства от 21 декабря 2004 года № 1353.

Законом от 22 июля 2011 года «О миграции населения». Это касается, прежде всего, требований по квотированию и выдаче разрешений по иностранной рабочей силе. Практические меры по их реализации по-прежнему находятся на стадии формирования и остаются довольно открытыми с точки зрения внесения в них определенных корректив. Особый интерес вызывает стремление казахстанских законодателей к упрощению процедуры получения разрешений для доступа трудящихся-мигрантов на казахстанский рынок и введения инструмента выдачи разрешений иностранным работникам для самостоятельного трудоустройства в Казахстане. В случае эффективной разработки и применения это может позволить не только снизить уровень нерегулярной трудовой миграции в страну, но и улучшить возможности для обеспечения прав трудящихся-мигрантов. Таким образом, в стране могут быть созданы более достойные условия для их работы и пребывания в стране назначения. В свою очередь, это может существенно улучшить возможности для участия в процессах трудовой миграции женщин и, в частности, создать условия для большей защищенности от дискриминации и насилия, а также возможности для сбалансированного сочетания трудовой и семейной жизни. Этим вопросам посвящен шестой раздел данной публикации. Возможности получать выплаты и пособия в связи с наступлением таких социальных рисков, как утрата трудоспособности, потеря кормильца, потеря работы, потеря дохода в связи с беременностью, родами и уходом за ребенком, а также социальные пособия по возрасту у женщин, находящихся в Казахстане в качестве трудящегося-мигранта как с урегулированным, так и неурегулированным статусом, нет. Назначение услуг по всем вышеперечисленным случаям социальных рисков, а также пенсионного обеспечения, возможно только казахстанским гражданам, а также иностранцам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории Казахстана, имеющим право на назначение государственных социальных выплат и пособий. Более того, некоторые работодатели отказывают женщинам, работающим у них неофициально, выходить

на больничный, угрожая увольнением. Единственной возможностью обезопасить себя от временной утраты трудоспособности для женщин, находящихся в Казахстане в качестве трудящегося-мигранта с урегулированным статусом, является оформление соответствующего страхового полиса.

Таким образом, трудящиеся-мигранты, включая женщин, не имеют доступа к системам социального обеспечения, поскольку не рассматриваются в качестве участников системы социального страхования. Тогда как трудящиеся-мигранты, приезжающие в Казахстан для выполнения краткосрочных или сезонных работ, могут пользоваться социальными благами в стране своего происхождения, те иностранные работники, которые задерживаются в Казахстане на несколько и более лет, оказываются за бортом социального обеспечения. Такие условия для женщин и, в особенности, женщин с детьми означают невозможность или крайне ограниченную возможность участия в трудовой миграции и сокращают их шансы на достойную жизнь и обеспечения достойных условий для жизни и развития их детей.

Рекомендации

1. Рассмотреть вопрос о введении страховой системы оказания медицинских услуг для всех категорий трудящихся-мигрантов на обязательной или добровольной основе.
2. Обеспечить возможности для доступа регулярных трудящихся-мигрантов к системе обязательного социального страхования и накопительной пенсионной системе с учетом планируемого с 1 января 2013 года перехода на индивидуальные идентификационные номера, которые указываются в свидетельстве налогоплательщика для иностранцев и лиц без гражданства;
3. Создать условия для доступа детей всех категорий трудящихся-мигрантов к школьному образованию.

3. Гендерно-чувствительная социальная интеграция трудящихся-мигрантов и членов их семей в Республике Казахстан – возможности использования опыта Европейского Союза

3.1 Опыт стран Европейского Союза в социальной интеграции мигрантов

Равенство между мужчинами и женщинами является фундаментальным принципом законодательства Европейского союза (ЕС), который применяется ко всем аспектам общественной жизни, включая трудовую сферу. Важность сбалансированного участия женщин и мужчин в семейной и трудовой жизни признана Резолюцией Совета ЕС и европейских министров занятости и социальной политики, принятой по результатам встречи Совета в 2000 году в Лиссабоне. В 2006 году Европейский Парламент и Совет ЕС принял Директиву 2006/54/ЕС о реализации принципа равных возможностей и равного отношения к мужчинам и женщинам по вопросам трудоустройства и занятости. По части равенства в вопросах социальной защиты, данная директива определяет равное обращение с мужчинами и женщинами в рамках схем социального обеспечения для занятых лиц. В частности, это включает в себя равные условия: по масштабам и условиям доступа к таким схемам; взносам; расчету пособий и пенсий и условиям, определяющим продолжительность и сохранение прав. Этот принцип применяется ко всему работающему населению, включая: самозанятых работников; трудящихся, чья экономическая активность прервана потерей тру-

доспособности (болезнь, материнство, несчастный случай или вынужденная безработица); людей, ищущих работу; вышедших на пенсию; людей с ограниченными возможностями. Директива закрепляет за всеми работниками право, по завершению отпуска в связи с наступлением материнства, отцовства или усыновлением (удочерением) ребенка, на возвращение на свои рабочие места. Более поздний документ – Директива 2010/18/EU о реализации Рамочного соглашения о родительском отпуске по уходу за ребенком, принятая Советом ЕС в 2010 году, закрепила право на выход в отпуск по уходу за ребенком (на минимальный период в 4 месяца для каждого работающего родителя) за всеми трудящимися, мужчинами и женщинами, все зависимости от типа их трудовых контрактов.

Защита беременных трудящихся и недавно родивших и кормящих грудью работников была обеспечена на уровне ЕС намного раньше, в 1992 году, Директивой ЕС 92/85/ЕЕС, касающейся реализации соответствующих мер. В частности, эта директива устанавливает условия безопасности труда для беременных и кормящих женщин, ограничения по их работе в ночные смены, минимальную продолжительность отпуска по уходу за ребенком, а также право на прохождение дородовых осмотров в рабочее время без потери заработной платы, защиту от дискриминации посредством увольнения и т.д.

Стареющее население Западной Европы нуждается все в больших и больших объемах иностранной рабочей силы, готовой заботиться о детях, пожилых людях

и людях с ограниченными возможностями, а также выполнять различную работу по ведению домашнего хозяйства. Эта категория работников представлена в основном женщинами, как с урегулированным, так и неурегулированным статусом трудящегося-мигранта. В течение последнего десятилетия спрос на эту категорию иностранной рабочей силы устойчиво растет во многих странах Европы. (International Migration Paper #96 "The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe", ILO, Geneva 2009). Огромный вклад трудящихся-мигрантов в социальную сплоченность и экономическое благополучие принимающих стран-членов ЕС признан на уровне официальных документов Союза.

Так, в декабре 2011 года трудящиеся из третьих стран (т.е. не из стран Европейского Экономического Союза или Швейцарии) были приравнены в отношении прав на социальное обеспечение с гражданами государства-члена ЕС, которое выступает страной приема трудовой миграции. Это произошло в рамках Директивы Европейского Парламента и Совета ЕС, которая утвердила единую процедуру для разового разрешения, выдаваемого гражданам из третьих стран на пребывание и работу на территории государства-члена ЕС, и определила общий перечень прав для трудящихся из третьих стран, легально находящихся в государстве-члене ЕС. Согласно данной директиве, принцип равного в отношении вопросов социального обеспечения относится также и к членам семьи трудящегося, легально пребывающего на территории государства-члена ЕС. Таким образом, в области социального обеспечения с декабря 2011 года трудящиеся из третьих стран получили доступ к следующим социальным благам:

- пособия и пенсии в связи с болезнью;
- пособия в связи с беременностью и родами и эквивалентные пособия для отцов, осуществляющих обязанности по уходу за детьми;
- пособия и пенсии в связи с инвалидностью;
- пенсии по возрасту;
- пособия и пенсии по случаю потери кормильца;
- пособия и пенсии в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными болезнями;
- выплаты в случае смерти;
- пособия по безработице;
- предпенсионные пособия;
- пособия по поддержке семьи.

В то же время Директива 2011 года оставляет на усмотрение национальных законодателей возможность частичного, но не полного, ограничения социальных прав трудящихся из третьих стран, которые ранее были заняты в течение минимального периода (до 6 месяцев), но на момент рассмотрения зарегистриро-

ваны в качестве безработных. Дополнительно к этому, государства-члены ЕС могут решить, что принцип равного доступа к схемам социального обеспечения не применим к пособиям по поддержке семей трудящихся из третьих стран, получивших разрешение на работу на срок, не превышающий 6 месяцев, а также в отношении граждан третьих стран, находящихся на территории государства-члена ЕС с целью обучения или работающих на основе визы.

Директива 2011 года предусматривает также в связи с наступлением пенсионного возраста, инвалидности или смерти право для трудящихся из третьих стран (их наследниками, находящимися в третьей стране) на получение по возвращению в свою страну установленных законом пенсий. Это осуществляется на основе тех же условий и ставок, по которым получают установленные законом пенсии граждане государств-членов при переезде в третью страну. Таким образом, женщины, прибывающие на территорию государства-члена ЕС с целью трудоустройства в рамках формальных каналов занятости, имеют такой же доступ к системам социального обеспечения, что и граждане данной страны назначения трудовой миграции. Частичное ограничение доступа может быть установлено отдельными государствами-членами ЕС в отношении лишь отдельных категорий трудящихся-мигрантов.

В 2010 году в 28 из 34 стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) женщины были представлены большинством иммигрантского населения. В том же году, наибольший рост занятости мигрантов в европейских странах ОЭСР был отмечен в сфере услуг, в которой новые рабочие места, за исключением тех, где требуется специалисты со средним или высоким уровнем профессиональных навыков, занимали в основном женщины. (International Migration Outlook 2012, OECD) То, как обеспечивается доступ женщин, находящихся в странах-членах ЕС в качестве трудящихся-мигрантов с урегулированным статусом, можно рассмотреть на примере Германии, в которой также наблюдается увеличение спроса на работников по уходу на дому и ведением домашнего хозяйства.

В Германии социальные права трудящихся-мигрантов из третьих стран обеспечиваются посредством их участия в системе социального обеспечения, доступ в которую обеспечивается через провайдеров медицинского страхования. В систему социального обеспечения входят:

- страхование на случай безработицы, которая гарантирует базовую поддержку в случае потери работы;
- пенсионное страхование, которое обеспечивает накопления для участников страхования на

жизнь в пожилом возрасте, а также в случаях, когда они не способны работать по профессии или выполнять работу, а также тех, кто остается без содержания в случае их смерти;

- медицинское страхование, которое покрывает поддержание и восстановление здоровья, а также профилактику болезней;
- страхование от несчастных случаев, которое компенсирует потерю трудоспособности в связи с несчастными случаями на рабочем месте;
- страхование долгосрочного ухода, которое предоставляет финансовую помощь людям, которым необходим долгосрочный уход.

При этом граждане из других стран ЕС, а также из Швейцарии, Лихтенштейна, Норвегии и Исландии могут жить и работать в Германии без каких-либо ограничений. В то же время, к новым членам ЕС – Румынии и Болгарии - применяются переходные правила: для их граждан не требуется наличие визы, но обязательным является получение специального разрешения на работу, которое выдается Федеральным агентством по трудоустройству (ФАТ). ФАТ также оказывает содействие в подаче документов на получение разрешения на работу или разрешения на доступ к рынку труда. Для граждан остальных стран необходима виза для длительного пребывания, которая выдается в представительстве Германии в стране происхождения. Исключение существует для граждан Австралии, Новой Зеландии, США, Канады, Израиля, Японии и Республики Кореи, которые могут обратиться за необходимым разрешением на жительство в ответственные иммиграционные органы. По информации ФАТ, быстрота и простота оформления разрешения на работу может в большей степени зависеть от профессии заявителя. В прошлом (2011) году в Германии был повышенный спрос на инженеров, научных сотрудников, специалистов по компьютерным технологиям, высоко квалифицированных докторов и другой медицинский персонал. Хорошие шансы на трудоустройство также были у работающих в сфере гостиничного и ресторанного обслуживания. Статус резидента для вовлечения в трудовую деятельность может быть присвоен только, если из-за трудоустройства иностранца не будет оказано негативного влияния на рынок труда. То есть если нет предложений по вакансиям со стороны граждан Германии, а также граждан из стран Европейской Экономической Зоны или Швейцарии и если иностранец не нанимается на работу с менее благоприятными условиями труда по сравнению с немецкими работниками. Максимальный срок разрешения на работу, выдаваемого ФАТ - 3 года, если иное не оговорено временными положениями или межгосударственными соглашениями.

Для стареющего населения Германии актуально привлечение иностранных работников по уходу за престарелыми, инвалидами и детьми, что предполагает в основном женскую занятость. Таким трудящимся, которые должны иметь двухгодичную профессиональную подготовку, вид на жительство также выдается ФАТ. Уровень образования таких трудящихся должен соответствовать профессиональным требованиям, кроме этого у них должен быть адекватный уровень знания немецкого языка. Отдельное соглашение с третьими странами по этой категории трудящихся подписано только с Хорватией. На практике, сиделки по уходу за престарелыми, людьми с ограниченными возможностями и детьми для работы в Германии нередко нанимаются через агентства стран, присоединившихся к ЕС в 2004 году, к примеру, Польши, поскольку в отношении этих стран уже не существует никаких ограничений по трудоустройству в Германии. К тому же, благодаря общему прошлому и языку (русскому), агентства из этих стран имеют выход на рынки дешевой рабочей силы в бывших союзных республиках, которая через них имеет возможность трудоустроиться для оказания услуг на дому в домохозяйствах Германии.

Частично потребности в персонале для работы в домохозяйствах, а именно по уходу за детьми, удовлетворяются в рамках международной программы культурного обмена Au Pair. По информации одного из агентств Au Pair, в рамках данной программы для проживания и работы в принимающих немецких семьях принимаются молодые люди в возрасте от 18 до 25 лет, одинокие, незамужние/неженатые и не имеющие собственных детей, готовые проработать в Германии в течение 6-12 месяцев, имеющие опыт общения с детьми или проходившие стажировку в детском саду, имеющие диплом о высшем образовании, физически и психически способные выполнять задачи Au Pair и не иметь судимости. Оплата за работу Au Pair предполагает только покрытие карманных расходов, принимающая семья оформляет работнику все обязательные страховые полисы, иногда оплачивает языковые курсы. Вид на жительство для работы в рамках программы Au Pair также выдается ФАТ. В отношении любого иностранного работника, вовлеченного в трудовую деятельность на территории Германии без обязательного статуса резидента или разрешения на работу в ЕС, а также работодателя, который привлекает иностранного работника без требуемого статуса резидента или разрешения на работу в ЕС, применяется штраф в размере до 5000 евро – для иностранного работника, до 50000 евро для работодателя.

Контроль нелегальной иммиграции, в частности через обеспечение возврата нелегальных мигрантов в

страны происхождения и транзита является одной из основных задач Европейского пакта по иммиграции и предоставлению убежища, принятого в октябре 2008 года и рассматриваемого в качестве основы для общей политики по иммиграции и предоставлению убежища в Европейском союзе. Между тем, Международная программа по миграции Международной организации труда отмечает, что именно в подсекторе домашней работы (уход на дому и работа по ведению домохозяйства) задействовано значительное количество женщин, не имеющих права работать на территории стран Западной Европы.

3.2 Основные подходы для социальной интеграции мигрантов и членов их семей в Республике Казахстан – на примере Алматы и Южно-Казахстанской области

До настоящего времени социальная интеграция мигрантов, прибывающих в Казахстан с целью трудоустройства, происходила спонтанно, но при этом без ощутимого социального напряжения между трудящимися-мигрантами и принимающими сообществами. Со стороны государства не предпринималось каких-либо целенаправленных и организованных действий для обеспечения такой интеграции. Законом «О миграции населения» адаптационные и интеграционные услуги рассматриваются в качестве комплекса информационных, юридических, социальных, медицинских и образовательных услуг, предоставляемых в целях адаптации и интеграции в общество, но предназначенных только для оралманов и членов их семей.

Если рассматривать потоки трудовой миграции из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, то основными причинами успеха процесса самоуправляемой социальной интеграции прибывающих в казахстанское общество стали многонациональность самого принимающего общества и культурная близость народов, которая определяется как общим советским прошлым, так и религиозной общностью. Несмотря на то, что у мигрантов, прибывающих на работу в Казахстан из центрально-азиатских стран, уровень дохода в стране прибытия, как правило, повышается в сравнении с тем, каким он был в стране исхода, крайне ограниченный доступ к социальным услугам резко ухудшает их благосостояние по сравнению с тем,

которым довольствуются местные жители.

Как отмечается в социологическом исследовании, проведенном в 2010 году в рамках Региональной программы по миграции в Центральной Азии и России, более половины трудящихся-мигрантов, приезжающих в Казахстан из других стран Центрально-азиатского региона, прибывают вместе с семьей, а каждая четвертая-пятая семья включает детей. В случае нелегального характера пребывания и трудовой деятельности иностранцев в Казахстане, эти семьи имеют крайне ограниченный доступ к системам социального обеспечения.

Культурная близость народов обуславливается и схожестью языков (казахский, кыргызский и узбекский), а также повсеместным использованием русского языка в качестве языка межнационального общения. Однако не все пребывающие трудящиеся-мигранты владеют казахским и русским языками. Так, по результатам того же социального исследования 2010 года, около 40% выходцев Узбекистана, приезжающих в Казахстан с целью трудоустройства, не владеют русским языком, а из тех трудящихся-мигрантов из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, которые владеют русским и казахским, некоторые не могут писать на этих официальных языках Казахстана. Подобная ситуация, которая, на первый взгляд, не вызывает проблем с взаимопониманием между пребывающими работниками и принимающим обществом, с другой стороны, делает трудящихся-мигрантов, которые не могут писать на русском и/или казахском языках, незащищенными в правовом аспекте.

В октябре текущего года Рабочей группой Акимата Южно-Казахстанской области (ЮКО) по вопросам социальной интеграции трудящихся-мигрантов была утверждена Стратегия социальной интеграции трудящихся-мигрантов в принимающее сообщество области. ЮКО является регионом основной концентрации человеческих ресурсов в области трудовой миграции в Казахстане. Именно поэтому принятие данного документа, апробация подходов которого будет проведена на районном уровне, является важной вехой в области управления потоками трудящихся-мигрантов с учетом их социальных прав.

Как было указано выше в главе 2, с принятием Закона «О миграции населения» в июле 2011 года наличие медицинской страховки является одним из условий для въезда иностранных работников. Однако, как известно, подавляющее большинство трудящихся-мигрантов в Казахстане, в частности имеются в виду трудящиеся-мигранты из других центрально-азиатских стран, находятся и работают в стране с неурегулированным статусом. Таким образом, большая часть иностранных работников в Казахстане оказываются неохваченными системой медицинского

страхования, и, следовательно, являются незащищенными в плане охраны здоровья. Любые подходы, которые могут быть предложены в отношении интеграции трудящихся-мигрантов в национальную систему здравоохранения, могут быть применены исключительно к тем, которые находятся и работают в Казахстане с урегулированным статусом. Среди таких подходов в Стратегии социальной интеграции трудящихся-мигрантов в принимающее сообщество ЮКО, помимо обязательного медицинского страхования, предлагается:

- обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- проведение медицинских освидетельствований трудящихся-мигрантов и профилактических медицинских осмотров;
- осуществление регулярного надзора за санитарно-эпидемиологическим содержанием и условиями бытового обеспечения мест размещения трудящихся-мигрантов, соблюдением работодателями условий и охраны труда;
- обеспечение доступа трудящихся-мигрантов к информации о мероприятиях по охране здоровья населения, проводимых организациями здравоохранения.

Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом имеют право на получение на бесплатной основе скорой и неотложной помощи, включая родовспоможение, и медицинской помощи при определенных острых заболеваниях, представляющих опасность для окружающих. Единственной возможностью получить доступ к другим медицинским услугам является обращение за ними в платные клиники. В будущем, при достижении определенной развитости системы медицинского страхования в Казахстане, Казахстан мог бы ввести обязательное наличие медицинских страховок у всех, кто въезжает на территорию республики, как это делается странами-членами ЕС.

В отношении доступа детей трудящихся-мигрантов к школьному образованию также решающую роль играет статус, в котором пребывает мигрант, работая в Казахстане. Для детей тех иностранных работников, чей статус урегулирован, право на школьное образование реализовано в той же степени, что и для граждан РК. В случае же обращения для зачисления в школы детей трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, т.е. без миграционной карточки и документа с отметкой о регистрации по месту проживания, незамедлительно информируются органы внутренних дел. Таким образом, для трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом с детьми

школьного возраста целесообразней оставлять детей в стране происхождения, где они могли бы проживать в семьях близких родственников или в школах-интернатах при наличии таковых.

Вопрос зачисления детей иностранных работников в дошкольные организации заключается не столько в требованиях о предоставлении каких-либо подтверждающих документов, сколько в дефиците мест в детских садах даже для собственных граждан. Поэтому в регионах большой концентрации трудящихся-мигрантов с семьями и детьми дошкольного возраста, одним из подходов может быть организация семейных детских садов. Согласно *Типовым правилам организации деятельности семейных детских садов, комплексов «школа-детский сад», кабинетов коррекции и инклюзивного образования детей школьного возраста, консультационных пунктов для родителей*, утвержденных приказом Министерства образования и науки РК от 28 января 2009 года №27, семейные детские сады могут организовываться в 1-, 2-, 3-х комнатных квартирах или жилых домах, отвечающих санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам и правилам пожарной безопасности, для 5, 9 и 13 детей соответственно.

Для большей социальной интеграции в принимающее общество целесообразным представляется организация языковых и интеграционных курсов. Данные курсы могут проводиться как для детей дошкольного и школьного возраста (в качестве дополнительных внеклассных занятий), так и взрослых трудящихся-мигрантов. Подобные курсы, проводимые на бесплатной или льготной основе, позволили бы им не только повысить свой уровень знания языков и культуры, но и узнать о местных устоях и законах. Последнее помогло бы иностранным работникам стать более законопослушными.

К системам социального обеспечения в Казахстане трудящиеся-мигранты доступа не имеют. Вероятнее всего, в ближайшее время он будет обеспечен иностранным работникам, пребывающим из Беларуси и России в рамках Таможенного союза. Поскольку Таможенный союз позиционируется в качестве открытой организации для вступления других стран СНГ, то присоединившись к нему, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан могли бы решить многие вопросы трудовой миграции и проблемы самих трудящихся-мигрантов – выходцев из этих стран. В отношении иностранных работников с урегулированным статусом, по аналогии с опытом Европейского союза, можно было бы ввести в качестве обязательного требования для въезда на территорию Казахстана наличие страховки от несчастных случаев, которая бы компенсировала потерю трудоспособности в связи с несчастными случаями на рабочем месте.

Граждане Кыргызстана являются наиболее защищенной в социальном плане категорией трудящихся-мигрантов, пребывающих в Казахстане. Страной исхода для них создана возможность как добровольной уплаты страховых взносов, так и восстановления страхового стажа. Так, в соответствии со статьей 10 Закона о тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию трудящимися-мигрантами из Кыргызстана, осуществляющими трудовую деятельность за пределами республики, или их работодателями может производиться добровольная уплата страховых взносов в Государственный накопительный пенсионный фонд не менее 2 % от размера среднемесячной заработной платы, сложившейся по Кыргызской Республики за предыдущий календарный год²⁸ либо в размере не менее чем 8 % – в Пенсионный фонд. Кроме того, трудящимся-мигрантам из Кыргызстана, осуществлявшим трудовую деятельность за рубежом, в целях увеличения назначаемой ему пенсии по нынешней солидарной системе предоставляется право восстановить страховой стаж. В Таджикистане переход к подобной системе запланирован на 2013 год. Таким образом, граждане Кыргызстана, а также, возможно, в ближайшем будущем и выходцы из Таджикистана, будучи заняты трудовой деятельностью в Казахстане, имеют возможность участвовать в системах социального обеспечения стран исхода и производить пенсионные накопления.

Между тем, трудящиеся-мигранты из Узбекистана, которых большинство в Казахстане в сравнении с выходцами из других центрально-азиатских стран, остаются социально-уязвимыми как в стране исхода, так и в стране приема. В отношении Узбекистана видится целесообразным заключение межстранового соглашения, которое бы определяло инструменты сотрудничества по доступу трудящихся-мигрантов к системе пенсионного обеспечения. В качестве еще одной меры в отношении интеграции трудящихся-мигрантов в системы социальной защиты в Стратегии социальной интеграции трудящихся-мигрантов в принимающее сообщество ЮКО рассматривается разработка механизмов обеспечения доступа трудящихся-мигрантов и членов их семей к минимальному пакету социальных услуг для уязвимых групп населения.

Рекомендации

1. Включить трудящихся-мигрантов в качестве одной из целевых групп для получения адапционных и интеграционных услуг, предусмотренных Законом «О миграции населения».
2. Ввести в регулярную практику проведение медицинских освидетельствований трудящихся-мигрантов и профилактических медицинских осмотров, а также осуществление регулярно надзора за санитарно-эпидемиологическим содержанием и условиями бытового обеспечения мест размещения трудящихся-мигрантов и соблюдением работодателями условий и охраны труда.
3. Рассмотреть возможность введения в качестве требования наличие медицинской страховки для всех иностранцев, пребывающих в Казахстан, а также включить в качестве требования для иностранных работников обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.
4. Содействовать обеспечению доступа трудящихся-мигрантов к информации о мероприятиях по охране здоровья населения, проводимых организациями здравоохранения;
5. Содействовать организации семейных детских садов в регионах высокой концентрации трудящихся-мигрантов из стран, для которых характерна семейная трудовая миграция;
6. Заключение двустороннего соглашения между Казахстаном и Узбекистаном, которое бы определяло инструменты сотрудничества по доступу трудящихся-мигрантов к системе пенсионного обеспечения.

4. Источники данных по трудящимся-мигрантам: включенность гендерных аспектов

Для учета гендерных аспектов при формировании миграционной политики и определении подходов к регулированию процессов внешней трудовой миграции необходимо наличие соответствующей информации у лиц, принимающих решения. В настоящее время сбор миграционных данных является побочным продуктом деятельности различных административных структур, которые собираются из многочисленных источников²⁹. В Казахстане на регулярной основе сведения и данные о трудящихся-мигрантах, работающих в стране, собираются в рамках:

- выдачи определенных разрешительных документов иностранной рабочей силе;
- оформления виз для въезда в страну, в том числе с целью работы;
- выдачи миграционных карточек при въезде в страну;
- регистрации иностранных граждан по месту постоянного или временного проживания;
- предоставления отчетности по привлечению иностранной рабочей силы и трудоустройству иностранных работников.

Наряду с разрешительными процедурами и обязательной периодической отчетностью важным источником данных по трудящимся-мигрантам остаются социологические опросы. В Казахстане они проводятся при поддержке специализированных международных организаций и тематических международных проектов по трудовой миграции.

Разрешительные документы, относящиеся к внешней трудовой миграции в Казахстан с целью осуществления трудовой деятельности, включают в себя:

- разрешения работодателям на привлечение иностранной рабочей силы;
- разрешения иностранным работникам на трудоустройство;

- визы на работу в Казахстане.

Оба вида разрешений на иностранную рабочую силу выдаются управлениями координации социальных программ и занятости местных исполнительных органов областей, городов Алматы и Астана. Разрешения, выдаваемые работодателю на привлечение иностранной рабочей силы и иностранному работнику на трудоустройство, содержат примерно одинаковый набор сведений об иностранных работниках. В него включаются: фамилия, имя, отчество, паспортные данные работника, должность/профессия, на которую он/она трудоустраивается, метод работы (постоянный, вахтовый), основание для выдачи разрешения³⁰. Отметим, что пол иностранных работников в разрешительных документах не указывается. Основным недостатком данного источника информации о трудовой миграции является то, что в случае Казахстана основные ее потоки в страну являются нерегулярными, т.е. осуществляются без оформления вышеуказанных разрешений и с указанием в миграционной карточке иных целей въезда и пребывания в стране нежеле работа по найму.

Визы на работу в Казахстане выдаются самим трудящимся-мигрантам при наличии у их работодателя разрешения на привлечение иностранной рабочей силы или у них самих разрешения на трудоустройство. В отдельных случаях визы на работу выдаются при отсутствии таких разрешений, поскольку это предусмотрено законодательством Республики Казахстан или международными договорами, участницей которых является Республика Казахстан. Также визы на работу оформляются неработающим членам семьи, находящимся на иждивении трудящегося-мигранта, с указанием в визе отметки «без права на работу». В случае выдачи визы на работу основная информация о трудящемся-мигранте и членах семьи,

²⁸ До 1 июля 2011 года она составляет 6161 сом.

²⁹ Клаус Фолден, Марина Манке, Томас Мортенсен. «Обмен данными – с чего начинать? Развивающийся подход к управлению миграционными данными». International Organization for Migration, 2007.

³⁰ Приложения 2 и 3 к Правилам и условиям выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы.

находящихся на его/ее иждивении, собирается посредством заполнения заявления на получение визы (анкеты). В анкете указываются достаточно стандартные для этого случая сведения об иностранном гражданине, включая, цель поездки, образование, должность и место работы, а также пол и семейное положение. Лишь отдельные из этих сведений доступны в стране назначения; это касается, прежде всего, информации, указанной на визе. В целом, визы являются ограниченным источником информации по трудовой миграции. Многие страны, из которых прибывают трудящиеся-мигранты в республику, имеют безвизовый режим с Республикой Казахстан. Но даже иностранцы из стран с визовым режимом, осуществляющие трудовую деятельность в стране, зачастую не указывают истинную цель своего въезда в Казахстан, поскольку их работодатели не имеют разрешений на привлечение иностранной рабочей силы.

Более общей по охвату системой учета информации о внешней миграции в страну являются миграционные карточки. Они выдаются при въезде в Казахстан иностранцам, достигшим 16-тилетнего возраста и прибывшим для временного проживания. Требования по выдаче миграционных карточек не распространяются на дипломатов, инвесторов, членов экипажей воздушных и морских судов, работников поездных бригад, пассажиров поездов, следующих транзитом через территорию Республики Казахстан, водителей, осуществляющих международные автоперевозки. В этом документе наряду с фамилией, именем, отчеством и гражданством иностранного гражданина, принимающей его стороной, указывается цель въезда. В случае трудовой миграции в качестве цели указывается «на работу». Следует отметить, что в миграционную карточку включается информация о совместно следующих детях, не достигших 16-тилетнего возраста. Основным преимуществом миграционных карточек в качестве системы учета информации о трудящихся-мигрантах является то, что их заполняют большинство иностранных граждан, въезжающих на территорию страны. С другой стороны, в случае Казахстана многие трудящиеся-мигранты являются нерегулярными и, соответственно, не указывают работу в качестве цели своего въезда.

Еще одной важной системой учета информации о въездной миграции в Казахстан являются данные, собираемые в процессе регистрации иностранцев в департаментах миграционной полиции по месту их временного проживания. Эти сведения включают цели

приезда, которых является осуществление трудовой деятельности в стране пребывания. Информация по регистрации иностранных граждан по месту пребывания вносится в межведомственную информационную систему «Беркут». Преимуществом данной системы является то, что она объединяет эти сведения, а также данные пограничного контроля и визовую информацию Министерства иностранных дел. Недостатком данных, формируемых посредством регистрации иностранцев по месту временного проживания, является, как уже указывалось ранее, то, что большинство трудящихся-мигрантов не указывают истинную цель пребывания при регистрации, так как являются нерегулярными трудящимися-мигрантами. Кроме того, большинство трудящихся-мигрантов из соседних центрально-азиатских государств не подпадают под требования по регистрации по месту пребывания. Они могут находиться в Казахстане без регистрации до 90 дней, при этом их миграция носит маятниковый характер.

До 2011 года важнейшим источником информации по регулярной трудовой миграции были статистические данные по привлекаемой в Казахстан иностранной рабочей силе. Они собирались посредством ведомственной статистической отчетности по форме 1-ИР, которую предоставляли на ежеквартальной основе работодатели, привлекавшие иностранную рабочую силу в Казахстан, и лица, имеющие лицензию на вывоз рабочей силы из страны. Соответствующие данные собирались управлениями координации социальных программ и занятости местных исполнительных органов областей, городов Алматы и Астана. Далее они передавались на обработку в Информационно-аналитический центр Министерства труда и социальной защиты населения, а затем - для публикации в Агентство по статистике. В настоящее время централизованный сбор данных по разрешениям на привлечение иностранной рабочей силе производится Министерством труда и социальной защиты населения на ежемесячной основе³¹. С июля 2012 года обязанность по предоставлению таких отчетов возложена на управления по координации социальных программ и занятости местных исполнительных органов областей, городов Астана и Алматы. В то же время за работодателям не закреплена обязанность по предоставлению отчетов по работающим у них иностранным работникам. Это связано с тем, что ведомственная статистическая отчетность по иностранной рабочей силе не включена в План статистических работ на 2012 год³², как это требуется в соответствии

³¹ Приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 27 июля 2012 года «Об утверждении формы отчета по привлечению иностранной рабочей силы и трудоустройству иностранных работников в Республике Казахстан».

³² Утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2011 года № 1610.

со статьей 1 Закона от 19 марта 2010 года № 257-IV ЗРК «О государственной статистике».

Утвержденная форма отчета для местных исполнительных органов предусматривает предоставление данных по количеству выданных разрешений по иностранной рабочей силе, количеству привлеченных иностранных работников³³ и количеству работодателей, привлекающих иностранных работников. В случае сведений по иностранным работникам, получившим разрешение на трудоустройство, и трудящимся-мигрантам, фактически привлеченным на работу, предусматривается сбор информации по странам исхода. В отношении иностранных работников, привлекаемых на работу в Казахстане без получения разрешения, требуется указание 5-ти наиболее востребованных специальностей с разбивкой по Российской Федерации, Беларуси и «прочим странам». Предоставление сегрегированных данных по мужчинам и женщинам в данной форме отчетности не предусматривается. С принятием нового миграционного законодательства в июле 2011 года возникли новые потребности и возможности для сбора регулярной информации по трудовой миграцией. Однако они не были согласованы с законодательством по государственной статистике в отношении планирования ведомственных статистических наблюдений, ведущихся на основе ежегодных планов статистических работ. В результате остался открытым вопрос о том, как местные исполнительные органы должны осуществлять сбор информации по привлекаемым на работу трудящимся-мигрантам, в особенности если они получили разрешение на самостоятельное трудоустройство либо в тех случаях, когда работодатель освобожден от требования иметь разрешение на привлечение иностранной рабочей силы.

В условиях отсутствия регулярных данных статистического учета, одним из признанных мировой практикой методов анализа миграционных процессов является проведение социологических исследований. В отношении гендерных аспектов трудовой миграции наибольший интерес представляют данные социологического опроса, который проводился в 2009 году Центром изучения общественного мнения в городах

Алматы, Астана, Шымкент и других населенных пунктах Алматинской и Южно-Казахстанской областей. В рамках данного социологического исследования было проведено 42 интервью с женщинами-мигрантами, 5 интервью с работодателями и 8 интервью с семьями трудящихся-мигрантов, 5 интервью с неправительственными организациями, 5 интервью с представителями исполнительной власти. Социологические опросы являются фактически единственным источником информации о таком аспекте трудовой миграции как доступ трудящихся-мигрантов к социальным услугам. В частности, в рамках вышеуказанного опроса оценивались и определялись нужды женщин трудящихся-мигрантов в отношении жилищных условий, доступа их детей к образованию, охраны здоровья и труда, доступа членов семей к медицинскому обслуживанию, осуществления контактов с членами семьи, оставшимися на родине. Также, в случае Казахстана социологические опросы остаются важнейшим источником информации об условиях труда и проживания трудящихся-мигрантов, уровня оплаты их работы³⁴.

Рекомендации

1. Включать ведомственную статистическую отчетность работодателей по трудоустраиваемым иностранным работникам в ежегодные планы статистических работ Агентства по статистике Республики Казахстан.
2. Интегрировать в существующие информационные системы по трудящимся-мигрантам, въезжающим и получающим доступ к трудоустройству в Казахстане, возможности для раздельного анализа собранной информации по мужчинам и женщинам.
3. Рассмотреть возможности бюджетного финансирования социологических исследований по трудящимся-мигрантам, в том числе по вопросам их доступа к социальным услугам в Казахстане.

³³ Включая количество иностранных работников, привлекаемых на работу в Казахстане без получения разрешений, когда это предусмотрено законодательством Республики Казахстан.

³⁴ Алимбекова Г., Ильясова А., Ни В. «Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане». Алматы, 2009.

5. Информационные кампании по гендерным аспектам трудовой миграции

В казахстанских средствах массовой информации (СМИ) проблемы управления потоками трудовой миграции освещаются в различных контекстах. Данной тематике уделяют внимание как печатные и электронные, так и телевизионные СМИ. В отдельных случаях, СМИ способствуют убеждению читателей и зрителей в том, что трудящиеся-мигранты лишают казахстанских граждан и без того ограниченных возможностей трудоустройства, и, потеряв работу, представляют криминогенную угрозу для общества.

В большинстве своем публикуемые материалы не отражают гендерной специфики трудовой иммиграции в Казахстане. Это можно проследить по информационному веб-ресурсу «Миграция.kz», созданному на волонтерской основе двумя неправительственными организациями (НПО) – ЕрАзамат и Союз женщин интеллектуального труда, на котором, начиная с 2007 года, с разной степенью интенсивности выкладываются актуальные материалы на миграционную тематику, публикуемые СМИ. Так, из 58 статей, размещенных на этом ресурсе в 2008 году в разделе «Трудовая миграция» только 8 материалов затрагивают гендерные аспекты. Среди СМИ, разместивших на своих страницах или в своем эфире эти материалы, - газета «Литер», информационное агентство «Фергана.ру», газеты «Новое поколение» и «Время», а также телерадиокомпания «Мир». В отношении международного информационного агентства «Фергана.ру», освещающего общественно-политическую ситуацию в странах Центральной Азии и базирующегося в Москве, необходимо отметить, что миграция является темой одного из спецпроектов этого электронного СМИ.

Из подборки статей, представленных на веб-ресурсе «Миграция.kz» по тематике «Незаконная миграция» за 2008 – 2010 гг., в основном, сообщениями информационных агентств, лишь один журналистский материал (информационного агентства «Казахстан сегодня») обращает внимание на гендерный аспект. Это объясняется тем, что в информационных сводках, поступающих в СМИ от пресс-служб ответственных государственных органов о результатах рейдов и проверок на выявление на территории Казахстана

трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, не предоставляется данных по гендерной принадлежности выявленных нарушителей миграционного и трудового законодательства РК. Более того, поскольку последствием подобных рейдов, как правило, является выдворение иностранцев, то сами названия рейдов («Мигрант» и «Незаконный»), постоянно упоминаемые в СМИ, укрепляют негативный образ трудящегося-мигранта в сознании казахстанских граждан.

В противоположность, все, хоть и немногочисленные, журналистские материалы, размещенные на ресурсе «Миграция.kz» в 2010 в разделе «Торговля людьми», затрагивали гендерный аспект. Это может быть объяснено тем, что, отобранные статьи, представленные в основном сообщениями информационных агентств, были тематически связаны с торговлей людьми с целью сексуальной эксплуатации и эксплуатации детского труда.

В целом, СМИ активно реагируют на информационные поводы, связанные с тематикой трудовой миграции. Подтверждением этого могут служить результаты ежегодного конкурса «Ньюсмейкер», проведенного информационным агентством Интерфакс-Казахстан в 2010 году. Так, в конкурсе по номинации «Лучшее мероприятие для СМИ 2010» в категории «общественно-политическая тематика» стала пресс-конференция, организованная правозащитной организацией Human Rights Watch на тему «Эксплуатация трудовых мигрантов в табаководстве Казахстана». Критериями отбора были наибольшие количественные показатели по аккредитации журналистов, итоговому медиа-мониторингу и результатам анкетирования журналистов.

Информационные кампании республиканского масштаба, целевыми группами которых выступали, в том числе, женщины, находящиеся в Казахстане в качестве трудящихся-мигрантов, проводятся в Казахстане с 2006 года. К ним относятся информационные кампании против торговли людьми и эксплуатации детского труда, по повышению осведомленности среди трудящихся-мигрантов о факторах риска заражения ВИЧ. Данные деятельность проводились профильны-

ми НПО (Правовой центр женских инициатив «Сана Сезім», Союз женщин интеллектуального труда, Кризисный центр «Подруги», и др.) при поддержке международных организаций (Международной организации труда, ООН Женщины, Бюро ЮНЕСКО в Алматы, Делегацией Европейской Комиссии в Казахстане, Институтом Открытого Общества (OSI), Посольствами США и Израиля в Казахстане, и др.). В повышение эффективности информационных кампаний значительный вклад внесли соответствующие органы исполнительной власти, среди которых: правоохранительные органы, включая миграционную полицию, местные исполнительные органы, включая департаменты и управления занятости и социальных программ и образования, департаменты по защите прав детей и др. Традиционно, большую помощь в обеспечении охвата информационной работой таких целевых групп как работодатели и работники оказывают Конфедерация работодателей РК и Федерация профсоюзов РК. Примечательно, что в структуре последней есть Комиссия по вопросам трудящихся женщин.

Также отдельного упоминания заслуживает информационная кампания, проведенная Министерством внутренних дел (МВД) РК в рамках разовой акции по легализации незаконных трудовых иммигрантов в 2006 году. Целью этой кампании было разъяснение целей, задач и порядка проведения акции. В пресс-релизе об итогах акции по легализации незаконных трудовых мигрантов, опубликованном Центром информации и общественных связей МВД РК, не дается гендерной разбивки легализованных иммигрантов. Поскольку наибольшее количество легализованных мигрантов в итоге было представлено гражданами стран, из которых обычно происходит семейная трудовая миграция в Казахстан, а именно Узбекистана и Кыргызстана, то, скорее всего, данной информационной кампанией было охвачено достаточное количество женщин.

В рамках Программы по трудовой миграции в Центральной Азии (2007 – 2009), которая осуществлялась Международной организацией по миграции при поддержке Европейского союза, партнеры Программы в регионах проводили информационные кампании, целью которых было повышение осведомленности местного населения и государственных служащих о целях и задачах проекта. К примеру, западные регионы Казахстана были охвачены подобной работой, реализуемой Центром поддержки женщин г.Актобе. За два года реализации проекта информация о нем и по вопросам трудовой миграции была донесена до 530 городских и сельских жителей, более 1000 учащихся различных учебных заведений, 250 сотрудников государственных органов, 75 организаций-партнеров,

66 журналистов (посредством пресс-конференций, презентаций и других встреч). Консультации получил 541 мигрант. По приглашению партнеров из Западного ДВД на транспорте и Западной региональной транспортной прокуратуры с мая 2009 года юристы организации участвовали в акции «Купе доверия». Акция заключалась в консультировании пассажиров поездов дальнего следования и работников подвижного состава по актуальным вопросам трудовой миграции. В отчетах организации не приводятся гендерно-сегрегированных данных, но в силу специфики миссии НПО (поддержка женщин), можно предположить, что среди получателей услуг было достаточно количество женщин.

В 2010 году Международной организацией по миграции совместно с ООН Женщины и Всемирным банком при поддержке Департамента международного развития Великобритании (DFID) в рамках Региональной программы в области трудовой миграции в странах Центральной Азии и России была создана Медиа сеть по трудовой миграции. Основной целью Медиа сети, представляющей различные СМИ Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана, стало продвижение позитивного образа иностранного работника для поддержания социальной интеграции трудящихся-мигрантов в принимающее общество. При этом, при реализации информационно-коммуникационных мероприятий в рамках Сети особый акцент делается на положение женщин мигрантов. С тем, чтобы усилить потенциал исследовательской журналистики в области трудовой миграции и улучшить качество материалов, публикуемых на эту тему в СМИ, Программа проводит для журналистов обучающие тренинги. В частности, в ноябре 2010 года в Шымкенте был проведен тренинг для печатных СМИ Казахстана. Программа тренинга включала в себя сессии по развитию исследовательских навыков журналиста, ознакомлению с правовыми аспектами трудовой миграции и повышению мотивации в отношении освещения темы.

Для усиления потенциала исследовательской журналистики в области трудовой миграции с учетом гендерный подходов в 2011 году Региональной программой в области трудовой миграции в странах Центральной Азии и России в г.Кайраккум (Таджикистан) был проведен медиатур, в котором приняли участие и журналисты из Казахстана. В Кайраккуме, откуда происходит большое количество трудящихся-мигрантов, направляющихся на заработки в Казахстан и Россию, журналисты получили возможность изучить социально-экономический контекст миграционных процессов. Лучшие работы СМИ, входящих в Медиа сеть, написанных, в том числе, по результатам медиатура, вошли в публикацию «Трудовая миграция без

рисков», выпущенную в 2011. Из казахстанских СМИ в сборнике представлены статьи журналистов из газет «Южный Казахстан» и «Аргументы и факты – Казахстан».

Помимо этого, в том же году в рамках информационной кампании «Трудовая миграция без рисков» был проведен фотоконкурс. Данное мероприятие проводилось в поддержку толерантного отношения общества к трудящимся-мигрантам и членам их семей. Фотоработы, представленные в рамках конкурса, отражали видение и понимание вопросов информированности общества о проблемах трудящихся-мигрантов, необходимости социальной сплоченности в принимающем сообществе, вызовах и выгодах женской миграции, правах трудящихся-мигрантов, и др. Информационная кампания, инициированная Региональной программой в области трудовой миграции, была поддержана многими казахстанскими НПО. В частности, Правовым центром женских инициатив «Сана Сезім», на базе которого действует один из центров содействия мигрантам, функционирующих в рамках Программы, 28 мая – 4 июля 2011 года была проведена информационная акция «Трудовая миграция без рисков». Целями этой недельной акции стало: информирование трудящихся-мигрантов о возможностях получения правовой и социальной помощи, предоставляемой Центром; оказание содействия государственным органам в обеспечении законности в сфере трудовой миграции; и привлечение общественного внимания к проблемам трудящихся, прибывающих в Казахстан из других стран Центральной Азии. Сотрудники Центра провели разъяснительные беседы с гражданами Кыргызстана и Таджикистана, среди которых были и женщины, и распространили среди них информационные листки о том, что предварительно нужно знать мигранту для работы в Казахстане, о доступе к медицинским услугам в РК, в том числе для планирующих детей или беременных женщин-мигрантов, о праве детей из семей трудящихся-мигрантов на образование. Акция проводилась на торговых рынках и авто- и железнодорожных вокзалах Шымкента. Сотрудники Центра отмечают, что трудящиеся-мигранты интересовались в основном возможностями получения бесплатных медицинских услуг и образования их детьми.

Рекомендации

1. Уполномоченному органу в области миграции населения на регулярной основе проводить информационные кампании в СМИ, направленные на формирование толерантного отношения в обществе к трудящимся-мигрантам с особым акцентом в отношении женщин и детей.
2. Совместно с Министерством внутренних дел провести работы по декриминализации образа трудящегося-мигранта, формируемого в результате информационного освещения рейдов «Мигрант» и «Нелегал».
3. Поощрять сотрудничество СМИ и НПО с государственными структурами, вовлеченными в управление трудовой миграцией в Казахстане.
4. Повышать интерес СМИ к и их профессионализм в освещении вопросов трудовой миграции и, в частности, гендерных и социальных аспектов.

6. Рекомендации и предложения по гендерно-чувствительной миграционной политике

За последние два десятилетия Казахстан превратился из государства исхода в государство назначения трудовой миграции, при этом сложились постоянные потоки трудовой миграции из соседних стран Центральной Азии и дальнего зарубежья. В сложившихся процессах трудовой миграции все более активную роль выполняют женщины. Исследования последних лет показывают значительную долю женщин среди трудящихся-мигрантов и достаточно высокий уровень семейной миграции. Очевидно, что женская трудовая миграция имеет свою специфику и предлагает дополнительные возможности для заполнения вакансий, формирующихся на казахстанском рынке труда. Вместе с тем участие женщин в трудовой миграции формирует новые потребности в гендерно-чувствительной миграционной политике. В качестве рекомендации общего характера предлагается рассмотреть возможности интеграции гендерно-чувствительных мер в миграционную политику и миграционное законодательство Республики Казахстан. В качестве подходов к ее реализации предлагается следующее:

1. Провести консультации на национальном уровне с участием компетентных государственных органов, неправительственных организаций, организаций работодателей и профсоюзов по обсуждению гендерных аспектов трудовой миграции и возможностей для их учета в программных документах и законодательных актах Республики Казахстан по вопросам миграции и гендерного равенства.
2. Развивать информационную базу миграционной политики посредством совершенствования требований к отчетности по трудовой миграции, включения соответствующей ведомственной отчетности в ежегодные планы статистических работ, поддержки проведения тематических социологических исследований, а также дисагрегации миграционных данных по полу и возрасту трудящихся-мигрантов.

3. Разработать и реализовать комплекс мер, направленных на предотвращение и сокращение нерегулярной трудовой миграции в Казахстане, на основе новых положений Закона 2011 года «О миграции населения» по выдаче разрешений иностранным работникам на трудоустройство и сезонной трудовой миграции.
4. Рассмотреть возможности и потребности трудовой миграции женщин в рамках продвижения схемы, основанной на выдаче разрешений иностранным работникам на самостоятельное трудоустройство. Список специальностей (профессий), по которым они выдаются, предлагается пересмотреть на основе изучения спроса в иностранной рабочей силе предприятий малого и среднего бизнеса, работающего в сфере обслуживания населения, строительстве, а также домашних хозяйств.
5. Упростить процедуры выдачи разрешений иностранным работникам на трудоустройство с целью регуляризации трудящихся-мигрантов, подпадающих под данную схему регулирования трудовой миграции. Провести более четкое разграничение границ применения схем регулирования трудовой миграции, основанных на выдаче разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы и разрешений иностранным работникам на трудоустройство.
6. Рассмотреть возможности для регуляризации трудовой миграции, осуществляемой посредством работы в домохозяйствах, на основе выдачи трудящимся-мигрантам патентов. Изучить соответствующий опыт Российской Федерации и учесть потребности женщин в активном участии в данной схеме трудовой миграции, в том числе в качестве нянь, сиделок, домработниц.
7. Провести консультации на межправительственном уровне с соседними государствами Центральной Азии с целью разработки на двусторонней основе организованных схем сезонной

трудоустройству с использованием квот на иностранную рабочую силу, устанавливаемых по государствам исхода. Рассмотреть потребности, которые могут быть удовлетворены посредством сезонной трудовой миграции и условия, на которых они могут быть организованы соответствующие схемы.

8. Обеспечить возможности для доступа регулярных трудящихся-мигрантов к системе обязательного социального страхования и накопительной пенсионной системе с учетом планируемого с 1 января 2013 года перехода на индивидуальные идентификационные номера, которые указываются в свидетельстве налогоплательщика для иностранцев и лиц без гражданства.

9. Рассмотреть вопрос о введении страховой системы оказания медицинских услуг для трудящихся-мигрантов на обязательной или добровольной основе.
10. Создать условия для эффективного доступа трудящихся-мигрантов к социальным услугам (уход за детьми, школьное образование для детей) на основе рассмотрения соответствующего опыта стран Европейского Союза.

7. Перечень использованных источников

Международные соглашения

1. Соглашение от 9 июня 2002 года между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях. (Одобрено постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 июля 2002 года N 739)
2. Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств. (Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2000 года N 320)

Нормативные правовые акты Республики Казахстан

3. Кодекс Республики Казахстан "О здоровье народа и системе здравоохранения"
4. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года № 477-IV "О миграции населения"
5. Закон Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 257-IV ЗРК "О государственной статистике"
6. Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года N 345 "О правах ребенка в Республике Казахстан"
7. Ежегодные приказы Министерства труда и социальной защиты населения о распределении квот на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан за 2005-2012 годы
8. Форма отчета по привлечению иностранной рабочей силы и трудоустройству иностранных работников в Республике Казахстан, утвержденная приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 27 июля 2012 года № 297-е-м
9. Правила и условия выдачи разрешений ино-

странному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 45

10. Правила установления квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 45
11. Список работ, на которых запрещается применение труда работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, предельных норм переноски и передвижения тяжести работниками, не достигшими восемнадцатилетнего возраста, и списка работ, на которых запрещается применение труда женщин, предельных норм подъема и перемещения вручную тяжести женщинами, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2011 года № 1220
12. План статистических работ на 2012 год, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2011 года № 1610
13. Перечень острых заболеваний, представляющих опасность для окружающих, при которых иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 ноября 2009 года № 1937
14. Типовые правила организации деятельности семейных детских садов, комплексов "школа-детский сад", кабинетов коррекции и инклюзивного образования детей школьного возраста, консультационных пунктов для родителей, утвержденные приказом Министерства образования и науки Республики Казахстан от 28 января 2009 года №27
15. Правила получения дошкольного, началь-

ного, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан, утвержденные приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 28 сентября 2010 года № 468

16. Типовые правила деятельности дошкольных организаций образования, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 декабря 2004 года N 1353

Законодательство других стран

17. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 июля 2010 года № 564н “Об установлении случаев осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином, временно пребывающим (проживающим) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание)”

Публикации и отчеты

18. Employment of foreign workers in Germany: questions, answers and tips for workers and employers (Information Sheet 7), Bundesagentur fuer Arbeit, August 2012
19. Equality between men and women (Summaries of EU Legislation), available at: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/index_en.htm
20. Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies. Organization for Security and Cooperation in Europe, 2009
21. International Migration Outlook 2012, OECD
22. International Migration Paper #96 “The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe”, ILO, Geneva, 2009
23. Доступ трудящихся мигрантов из Кыргызской Республики и Республики Таджикистан к социальным услугам в Казахстане (Результаты социологического исследования) - Алматы, 2011
24. Женщины и мужчины Казахстана (Статистический сборник), Агентство по статистике Республики Казахстана, Астана, 2010

25. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин для реализации прав женщин-мигрантов. Справочный документ ЮНИФЕМ, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин, 2005
26. Обмен данными – с чего начинать? Развивающийся подход к управлению миграционными данными. Манке М., Мортенсен Т., Фолден К., International Organization for Migration, 2007
27. Права трудящихся-мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительных практик, Алматы, Международная организация труда, 2008
28. Работа по патенту: порядок получения иностранным гражданином патента для работы у физических лиц, не связанной с предпринимательской деятельностью. Департамент труда и занятости населения города Москва, Москва, 2011
29. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международная организация по миграции, Международная организация труда, 2006
Социально-экономический портрет женской миграции в Казахстане. Алимбекова Г., Ильясова А., Ни В., Алматы, 2009
30. Стратегия социальной интеграции трудящихся-мигрантов в принимающее сообщество Южно-Казахстанской области, Рабочая группа Акимата Южно-Казахстанской области по вопросам социальной интеграции трудящихся-мигрантов в принимающее сообщество региона, Шымкент, 2012
31. Трудовая миграция без рисков, ООН Женщины, 2011.