



fidh

Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав

Люди выстраиваются в очередь на контрольно-пропускном пункте Ак-Жол на границе между Кыргызстаном и Казахстаном. 12 августа 2015. © Владимир Пирогов/РИА Новости

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
I. КАЗАХСТАН: ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОЕ И ОПАСНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЛЯ МИГРАНТОВ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ	6
1. Страна иммигрантов	6
2. Неупорядоченная иммиграция из других стран Центральной Азии	9
II. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ С НЕУРЕГУЛИРОВАННЫМ СТАТУСОМ	13
1. Отсутствие контракта на работу и другие неправомерные условия труда	15
2. Недостойные условия жизни	18
3. Принудительный труд и торговля людьми	18
4. Отсутствие гарантий социальных прав	21
Ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию	21
Ограниченный доступ детей к образованию и детский труд	23
III. ОТСУТСТВИЕ ЗАЩИТЫ	26
1. Ограниченный доступ к правосудию	26
Ограниченная роль инспекции труда	28
Коррупционные механизмы в государственных структурах	29
Мигранты в неурегулированном положении: «сначала люди вне закона, а потом уже жертвы»	30
Защита, оказываемая страной происхождения: крайняя уязвимость граждан Узбекистана	31
2. Отсутствие возможности урегулирования статуса	32
Система квот, оторванная от реальности миграции	33
Закон о домашних работниках: юридические лакуны и действия в обход закона	34
Новые правила для мигрантов из Кыргызстана: теоретическая возможность урегулирования статуса	36
Амнистия как временная мера	36
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	38
РЕКОМЕНДАЦИИ	40
ПРИЛОЖЕНИЕ	44

ВВЕДЕНИЕ

Международная федерация по правам человека (FIDH), обеспокоенная сообщениями партнёрских организаций в Центральной Азии о положении мигрантов в Казахстане, организовала исследовательскую миссию в южном Казахстане¹, а также консультации с заинтересованными сторонами (защитниками прав мигрантов, представителями международных организаций и государственных органов Казахстана, а также экспертами по вопросам миграции) в целях документирования нарушений прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Во время регулярных посещений Казахстана в период с февраля по май 2016 года, представители FIDH провели интервью с мигрантами² из Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана и организовали широкие консультации с представителями гражданского общества Казахстана, а также круглый стол с участием экспертов и представителей казахстанских властей.

С 2004 года Казахстан является одним из преимущественных направлений для трудящихся-мигрантов из других стран Центральной Азии³, тогда как местное гражданское общество и различные международные организации с конца 2000 годов указывают на множественные факты нарушения прав трудящихся-мигрантов в этой стране⁴. Трудящиеся-мигранты часто оказываются жертвами эксплуатации и жестокого обращения со стороны работодателей и представителей казахстанских сил правопорядка. В 2012 – 2014 гг. Комиссия по правам человека при президенте Республики Казахстан опубликовала три доклада о положении мигрантов и нарушении их прав⁵. Подобный интерес властей к вопросу о положении мигрантов привёл к двум значительным изменениям казахстанского законодательства в 2013 и 2015 гг., что, в свою очередь, облегчило для некоторых мигрантов урегулирование их юридического статуса. Урегулирование осуществлялось по профессиям – для домашних работников, выходцев из стран Содружества Независимых Государств (СНГ) в 2013 г., – или по гражданству – для выходцев из Кыргызстана в 2015 г, в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Этих изменений, тем не менее, оказалось недостаточно. В 2016 г. сотни тысяч трудящихся-мигрантов по-прежнему не могут урегулировать свое положение, что усугубляет их уязвимость.

1. Исследовательская международная миссия на протяжении 9 дней работала на юге Казахстана: в Шымкенте (около границы с Узбекистаном), в Чилике (в 120 км на восток от Алматы, неподалеку от границы Кыргызстана) и в Алматы. Международная делегация состояла из двух представителей FIDH, Маруси Ферри, антрополога и специалиста по вопросам миграции (Франция) и Розали Лоран, координатора проектов FIDH (Франция), в нее также входили Лилия Халиулина, представитель организации «Сана Сезим» (Шымкент), Бакытгуль Ельчибаева, директор Фонда местных сообществ Енбекшиказахского района (Чилик), Мирлан Кубатбеков, представитель членской организации FIDH «Бир Дуйно – Кыргызстан» (Бишкек, Кыргызстан) и Рамиль Нафиков, представитель партнерской организации «Мехр-Шавкат» (Араван, южный Кыргызстан).

2. В целях защиты тайны частных данных и обеспечения безопасности интервьюируемых, имена мигрантов в данном докладе заменены на псевдонимы, также изменены некоторые детали, позволяющие идентифицировать их личность.

3. В основном из Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана.

4. FIDH, «Казахстан/Кыргызстан: Эксплуатация трудящихся-мигрантов, отказ в защите прав беженцам и лицам, ищущим убежища», 2009, [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/Kazakhstan530r-2.pdf>]; «Хьюман Райтс Вотч», «Казахстан: Обман и эксплуатация мигрантов, работающих на табачных плантациях», 2010. [На английском языке: [<https://www.hrw.org/news/2010/07/14/kazakhstan-migrant-tobacco-workers-cheated-exploited>].

5. К. Султанов, Т. Абишев, Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Специальный доклад «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан», OIM/OSCE, Астана, 2014. [На русском и английском языках. Английская версия: Human Rights Commission under the President of the Republic of Kazakhstan Special report “On situation with migrants’ rights in the Republic of Kazakhstan”, IOM/OSCE, Astana, 2014, на русском языке: http://www.nomad.su/i2013/RUS_Special_Report_migrants_2013.pdf].

Урегулирование юридического статуса трудящихся-мигрантов представляет собой наиболее эффективный способ осуществления гарантии защиты их прав, и позволяющий бороться с их крайней уязвимостью⁶. В обязанности Республики Казахстан как государства–участника основных международных договоров по правам человека входит обеспечение защиты мигрантов, работающих на его территории. Таким образом, представляется необходимым создание законодательной основы, позволяющей урегулировать статус всех трудящихся, а также упрощение действующих правил.

6. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Замечание общего порядка № 1 о трудящихся-мигрантах, работающих в качестве домашней прислуги, параграф 52, 2011 [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fGC%2f1&Lang=en].

I. КАЗАХСТАН: ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОЕ И ОПАСНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЛЯ МИГРАНТОВ ИЗ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

1. СТРАНА ИММИГРАНТОВ

Определение термина «мигрант»

Международная организация по миграции (МОМ) отмечает, что на международном уровне не существует общепринятого во всех странах понятия «мигрант». В своем докладе от 2002 г. Специальный докладчик по правам мигрантов Габриэла Родригес Писарро предлагает следующие критерии для определения тех людей, которых можно назвать «мигрантами»: а) лица, находящиеся вне территории государства, гражданами которого они являются, но не подпадающие под правовую защиту этого государства и находящиеся на территории другого государства; б) лица, не подпадающие под общий правовой режим, дающий им статус беженца, или постоянного жителя, или натурализованного жителя, а также любой другой статус, предоставляемый принявшим их государством; в) лица, не пользующиеся общей правовой защитой их основополагающих прав, определенной дипломатическими соглашениями, визовыми или другими соглашениями».⁷

Казахстанское законодательство различает следующие формы миграции: а) репатриация в исходную страну («на историческую родину») этнических казахов с 1991 г. («оралманы». См. примечание 17.) ; б) воссоединение семьи; в) миграция с целью получения образования или специальности; г) трудовая миграция.⁸

Определение термина «трудящийся-мигрант»

Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей - не ратифицированная Казахстаном - определяет трудящегося-мигранта как «лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является»⁹. Трудящиеся-мигранты могут руководствоваться разными причинами (экономическими, семейными, политическими, экологическими) и обладать разным

7. Габриэла Родригес Писарро, Специальный докладчик комиссии по правам человека. Права мигрантов. Директивная записка Генерального секретаря, A/57/292, 9 августа 2002 [на английском языке: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/57/A_57_292_en.pdf].

8. Статья 3 Закона о миграции населения, 2011 [на русском языке: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298#pos=780;-267].

9. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 2: [<http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>].

юридическим статусом (см. различие между урегулированной и неурегулированной миграцией во втором разделе Части I, «Неурегулированная иммиграция из других стран Центральной Азии»).

Казахстанское законодательство понимает трудовую миграцию как временное пребывание в стране, регулируемое разрешениями на работу, которые ограничивают во времени профессиональную деятельность мигранта. Оно различает четыре категории трудящихся-мигрантов: 1. «иностранные работники - иммигранты», прибывающие в Казахстан для осуществления трудовой деятельности; 2. «бизнес-иммигранты», прибывающие в Казахстан для осуществления предпринимательской деятельности; 3. «сезонные иностранные работники - иммигранты», прибывающие в Казахстан для осуществления сезонных работ, определяемых климатическими или другими природными условиями, на определенный срок (сезон), не превышающий одного года; 4. «трудовые иммигранты», проживающие в Казахстане в качестве домашних работников и осуществляющих трудовую деятельность у физических лиц на основании полученного разрешения.¹⁰

По сведениям Организации Объединенных Наций¹¹, в Казахстане проживает более 3,5 миллионов мигрантов всех категорий. Эти цифры включают как репатриацию «оралманов», так и миграцию по личным мотивам или в рамках университетского обмена, а также трудовые миграционные потоки, как урегулированные, так и неурегулированные. Согласно этим данным, мигранты представляют 20% населения Казахстана¹², равняющегося в 2015 году 17,5 миллионам человек¹³. На постсоветском пространстве Казахстан занимает третье место по количеству принятых мигрантов, после России (11,9 миллионов мигрантов) и Украины (5,1 миллионов)¹⁴.

Задачи статистических исследований

Официальная статистика по трудовой миграции учитывает только вышеуказанные категории мигрантов. Эти данные основываются на количестве официальных разрешений, выданных властями каждой категории мигрантов. Отсутствие учета потока неурегулированной миграции приводит к отсутствию достоверной

10. Статья 34 Закона о миграции населения, 2011, на русском языке [http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298#pos=780;-267].

11. ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Доклад о международной миграции, 2015, на английском языке: United Nations, Department of economic and social affairs, International Migration Report, 2015 [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf].

12. Всемирный банк, Миграция и переводы денежных средств: последние тенденции и перспективы, 2013-2016, октябрь 2013. На английском языке: World Bank, Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016, October 2013, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/02/migration-and-remittance-flows-in-europe-and-central-asia-recent-trends-and-outlook-2013-2016>, на русском языке: <http://www.worldbank.org/ru/news/feature/2013/10/02/migration-and-remittance-flows-in-europe-and-central-asia-recent-trends-and-outlook-2013-2016>.

13. Статистика Всемирного банка за 2015 г. [<http://data.worldbank.org/country/kazakhstan> (страница просмотрена 23 июня 2016)].

14. Всемирный банк, Миграция и переводы денежных средств: последние тенденции и перспективы, 2013-2016, октябрь 2013. [На английском языке: World Bank, Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016, October 2013, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/02/migration-and-remittance-flows-in-europe-and-central-asia-recent-trends-and-outlook-2013-2016>, на русском языке: <http://www.worldbank.org/ru/news/feature/2013/10/02/migration-and-remittance-flows-in-europe-and-central-asia-recent-trends-and-outlook-2013-2016>].

официальной статистики касательно реальных потоков трудовой миграции в Казахстане. Тем не менее, можно было бы сделать предположительную оценку, основываясь на количестве выездов и въездов на территорию Казахстана, а также на количестве временных видов на жительство, выданных властями. Однако этот способ отличается тремя крупными недостатками: 1. лицо, несколько раз (в день или в год) пересекающее границу, засчитывается как несколько мигрантов, количество которых равняется количеству въездов-выездов, 2. не все лица, пересекающие границу и/или получающие в Казахстане временный вид на жительство, занимаются трудовой деятельностью, 3. многие трудящиеся-мигранты не получают ни временного вида на жительство, ни разрешения на работу и/или нелегально пересекают границу. Таким образом, они остаются полностью «невидимыми» для властей.

По окончании периода, когда Казахстан был преимущественно страной эмиграции и транзита отправлявшихся в Россию мигрантов, он постепенно, с начала 2000 гг., в связи с улучшением экономической ситуации¹⁵, начал становиться страной иммиграции. В период после развала СССР разница между притоком и оттоком мигрантов в Казахстане была отрицательной. Миграционные потоки состояли преимущественно из репатриировавшихся русских, украинцев и немцев. Большое количество жителей Казахстана в период перехода страны от социалистической экономики к рыночной также эмигрировали в поисках работы за рубежом, в основном, в Россию. За 1990 – 1999 гг. население Казахстана уменьшилось на 11%¹⁶. Вследствие проведения с 1992 г. политики добровольной репатриации проживавших за границей (преимущественно в Узбекистане) «оралманов»¹⁷, а также в связи с начавшимся позднее сильным экономическим ростом¹⁸ и последовавшим ослаблением эмиграционного потока, разница между притоком и оттоком мигрантов в стране с 2004¹⁹. стала положительной. По данным ООН²⁰, в 1993 – 2003 гг. трудовая миграция увеличивалась с 2000 трудящихся-мигрантов в год в 1993 г. до более 11 000 человек в год в 2003 г.

15. Внутренний валовой продукт (ВВП) Казахстана в 2014 г. равнялся 217 000 миллиардов долларов, что более чем вдвое больше ВВП Узбекистана (более 62 000 миллиардов долларов), Кыргызстана (более 7 000 миллиардов долларов) и Таджикистана (более 9 000 миллиардов долларов). Данные Всемирного банка: [<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/KG-KZ-UZ-TJ?display=graph> (страница просмотрена 26 июня 2016)].

16. Постановление Правительства Республики Казахстан №1593 «О Комплексном плане по решению проблем миграции, усилению контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, созданию благоприятных условий для отечественных квалифицированных кадров с тем, чтобы не допустить их чрезмерного оттока на зарубежные рынки труда на 2014 - 2016 годы», 31 декабря 2013. [На русском языке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001593>]

17. За 1992 – 2014 гг. в Казахстан репатриировались в качестве оралманов более 860 000 этнических казахов. Более 60% из них переехали из Узбекистана, в частности, из автономной республики Каракалпакстан. Комиссия по правам человека при президенте Республики Казахстан, специальный доклад «О ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства и беженцев в Республике Казахстан», подготовлен при техническом содействии Верховного комиссариата ООН по делам беженцев, Астана 2012. [На английском языке: Human Rights Commission under the President of Kazakhstan, A Special report on the situation concerning the rights of oralmsans, stateless persons and refugees in the Republic of Kazakhstan, Астана 2012, <http://unhcr.kz/eng/resources/publicationsandreports/1870/>].

18. В 2000 г. экономический рост Казахстана составил 9,8%; в 2006, 10,7%; а в 2014, 4,4% вследствие экономического кризиса в России и падения цен на энергоносители. Статистика Всемирного банка: [<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=KAZ&series=&period=> (страница просмотрена 27 июня 2016)].

19. Елена Садовская, «Казахстан в Центральноазиатской миграционной подсистеме», Демоскоп Weekly, 22 марта-4 апреля 2010, №415-416 [на русском языке: <http://demoscope.ru/weekly/2010/0415/analit04.php>].

20. Организация Объединенных Наций, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, Миграция и вопросы квалификации в Северной и Центральной Азии, 2015 [на русском языке: http://www.unescap.org/sites/default/files/2%20Migration%20and%20Skills%20Rus%20report%20v1-4-E_0.pdf].

После значительного усиления на протяжении 2000-х гг. миграционный поток, направлявшийся в Казахстан, стал ослабевать вследствие экономического кризиса 2008 г., а также в связи с ухудшением казахстанской экономики, вызванным российским экономическим кризисом 2014 г. и падением цен на энергоносители. По данным ООН²¹, количество приехавших работать в Казахстан иностранцев значительно увеличивалось с 2003 (12 325 трудящихся-мигрантов с урегулированным статусом) по 2008 гг. (58 810 трудящихся-мигрантов с урегулированным статусом), а затем снизилось до 22 041 трудящихся-мигрантов в 2012 после кризиса 2008 г.

Этот второй спад притока трудящихся-мигрантов был, тем не менее, отчасти компенсирован перенаправлением миграционного потока из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, ориентированного на Россию²². Казахстан, вследствие своего более близкого расположения и большей доступности в финансовом плане, стал после начала российского кризиса новым направлением миграции. Количество проживающих в Казахстане мигрантов из этих трех стран даже увеличивается с 2015 г. Согласно данным Министерства внутренних дел Казахстана²³, число иностранных граждан, зарегистрированных властями за первый квартал 2016 г., на 12% больше, чем в первом квартале 2015. По данным городского департамента внутренних дел Алматы²⁴, города, куда направляется наибольшее количество мигрантов в Казахстане, за первый квартал 2016 г. там были официально зарегистрированы 40 000 мигрантов: это на 8000 человек больше, чем в первом квартале 2015.

2. НЕУПОРЯДОЧЕННАЯ ИММИГРАЦИЯ ИЗ ДРУГИХ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Определение неупорядоченной миграции

Международная организация по миграции (МОМ) отмечает²⁵, что не существует «общепринятого разными странами понятия неупорядоченной миграции. С точки зрения стран назначения, речь идет о неурегулированном въезде, пребывании и осуществлении трудовой деятельности в стране, что предполагает отсутствие у мигранта необходимых для въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности разрешений или документов, соответствующих иммиграционному законодательству определенной страны.

В соответствии с принципами международного права Организация Объединенных Наций выступает против криминализации неурегулированной миграции государствами. Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям, в частности, подчеркивает, что «признание незаконного въезда в страну в качестве

21. Там же.

22. С июля 2013 по ноябрь 2015 количество мигрантов из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, работавших на территории России, уменьшилось, соответственно, на 23,4%, 20% и 11%. «Число мигрантов из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана в России снизилось на 1 млн (графики)», CA-news, 12 ноября 2015 [на русском языке: <http://ca-news.org/news:1169456>].

23. Данные, предоставленные министерством экономики Казахстана после проведения круглого стола, организованного FIDH 31 мая 2016 в Астане.

24. «Поток трудовых мигрантов значительно увеличился в Алматинской области», Sputnik, 14 апреля 2016 [на русском языке: <http://newskaz.ru/regions/20160414/11664930.html#ixzz45sbSvFle>].

25. Международная организация по миграции, основные определения, связанные с вопросами миграции [на английском языке: <http://www.iom.int/key-migration-terms> (страница просмотрена 5 июля 2016)].

преступления превышает легитимные интересы государства по контролю и регулированию неурегулированной иммиграции и приводит к задержаниям, в которых нет необходимости» (A/HRC/7/4, par. 53)²⁶. Казахское миграционное законодательство (закон от 22 июля 2011 «О миграции населения»)²⁷ использует исключительно термин «нелегальная миграция» и определяет ее как нарушение иностранными гражданами или лицами без гражданства государственного законодательства, регулирующего въезд, выезд и пребывание, а также транзит через территорию Казахстана. Лица, ответственные за эти нарушения, могут быть приговорены к выплате штрафа и/или выдворены из страны. В Замечании общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей объясняет, что «термин «нелегальные» применительно к трудящимся-мигрантам, не имеющим постоянного статуса, является неприемлемым, и его использования следует избегать, поскольку это питает негативные представления об их связи с преступностью. Там также говорится, что «криминализация неупорядоченной миграции порождает и подпитывает восприятие обществом трудящихся-мигрантов и членов их семей с неурегулированным правовым статусом в качестве «нелегальных», людей второго сорта или недобросовестных претендентов на рабочие места или социальные пособия (...)»²⁸, что способствует дискриминации в их отношении и нарушению их прав.

Для законного проживания на территории Казахстана иностранные граждане должны получить временный вид на жительство или регистрацию. Согласно казахскому законодательству, иностранные граждане располагают сроком в пять дней после пересечения границы для оформления регистрации сроком на один месяц в местном отделении миграционной полиции с возможностью дальнейшего однократного продления на тот же срок. По истечении двух месяцев трудящиеся-мигранты, не подписавшие контракт на работу, который позволил бы им продлить регистрацию, обычно выезжают и снова въезжают в Казахстан, пересекая границу в ближайшем для них пункте, чтобы заново законным образом проживать в стране на протяжении двух месяцев²⁹. В зависимости от договоров, заключенных Казахстаном, из этого правила существуют некоторые исключения. Например, выходцы из Армении, Беларуси, Кыргызстана и России, указавшие в иммиграционной карточке, что они приехали в Казахстан для осуществления трудовой деятельности, обладают, в соответствии с положениями ЕАЭС, 30-дневным сроком для регистрации³⁰. Чтобы иностранцы получили возможность работать легально, их работодатель должен быть казахским гражданином, ранее получившим разрешение на наем рабочей

26. Специальный докладчик по правам мигрантов, Годовой доклад, 2 апреля 2012 [<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session20/Pages/ListReports.aspx>].

27. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.04.2016 г.), [на русском языке: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298#pos=232;-279].

28. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Замечание общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, параграфы 2 и 4, 28 августа 2013, CMW/C/GC/2 [на английском языке: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW_C_GC_2_ENG.PDF].

29. Представители таможенных служб на пропускных пунктах регулярно занимаются вымогательством у трудящихся-мигрантов, которым необходимо выехать и заново въехать в страну, чтобы урегулировать свое положение. Бывший работник пограничной службы объяснил миссии FIDH, что некоторые таможенники ставили печати на миграционные карты и в паспорта даже в отсутствие их хозяев: посредники собирали паспорта трудящихся-мигрантов, не имевших времени, чтобы пересечь границу, они же привозили их на пропускной пункт, а затем возвращали владельцам, получая за это плату (20 000 тенге, то есть 53,50 евро).

30. Евразийский экономический союз был создан в мае 2014 г., в 2016 г. в него входят Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия.

силы, выдаваемое властями по системе квот. В случае, если мигранты собираются работать на частное лицо или в качестве домашней прислуги, они должны купить разрешение на работу («патент»). В соответствии с положениями ЕАЭС, кыргызстанские мигранты освобождены от этих процедур (см. Часть III.2.)

Это означает, что в Казахстане трудящимися-мигрантами, чей статус не урегулирован, считаются: 1. мигранты, нелегально въехавшие на территорию страны; 2. не имеющие временного вида на жительство (или регистрации); 3. работающие без права на работу или на работодателя, который не получил разрешения на наем иностранного работника, даже если эти мигранты выполнили все предписанные законом процедуры регистрации и легально проживают в стране..

Министерство внутренних дел Казахстана указывает, что в 2015 г. в полиции было зарегистрировано 1 381 681 иностранцев (см. выше о регистрации), из которых только 125 625 человек официально объявили целью приезда поиски работы (в иммиграционной карте, выдаваемой таможенной службой, необходимо указать цель приезда). Большинство мигрантов проживают и/или работают, не урегулировав свой статус, в связи с этим официальная статистика по трудящимся-мигрантам, осуществляемая официальными органами, их не учитывает. В настоящее время в Казахстане работает примерно от 300 000³¹ до 1,5 миллиона³² трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, что в среднем позволяет оценить их число как минимум в миллион человек. Глава трудовой инспекции Казахстана Акмади Сарбасов заявил в феврале 2016, что число мигрантов, находящихся в неурегулированном положении, постоянно растет³³ (см. выше о перенаправлении в Казахстан части миграционных потоков из стран Центральной Азии, направлявшихся в Россию, Часть I.1.)³⁴.

Выходцы из стран Содружества Независимых Государств³⁵ не нуждаются в получении визы для въезда на территорию Казахстана. Многие из них, указав в качестве цели визита «частный визит», «учеба» или «туризм», получают временный вид на жительство (регистрацию), выдаваемый властями, а затем работают без разрешения на работу³⁶. Таким образом, практически большинство выходцев из стран СНГ, работающих в Казахстане нелегально, не считаются трудящимися-мигрантами (см. выше «Задачи статистических исследований»). Официально зарегистрированные трудящиеся-мигранты составляют не больше 9,8% грантов от общего числа трудящихся-мигрантов из стран СНГ. В реальности, граждане Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана составляют в Казахстане около двух третей трудящихся-мигрантов. Оценить их реальное число позволяет количество выданных временных видов

31. В 2013 г. министр экономики Республики Казахстан Ерболат Досаев назвал цифру в 300 000 трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом на территории Казахстана. [На английском языке: "Kazakhstan says illegal migration hits 300,000 a year" Azer News, 6 March 2013, <http://www.azernews.az/region/50561.html>]

32. «Казахстан подсчитал, за сколько "поймет и простит"», Zakon.kz, 10 октября 2013 [на русском языке: <http://www.zakon.kz/kazakhstan/4580704-kazakhstan-podschital-za-skolko-pojjmet.html>].

33. Во время круглого стола с участием государственных чиновников высокого уровня, организованного совместно Международной организацией по миграции и Библиотекой Первого президента Республики Казахстан в феврале 2016 и посвященного социально-экономическим последствиям миграции. «Число нелегальных трудовых мигрантов в Казахстане не уменьшается - А. Сарбасов», Inform.kz, 26 февраля 2016 [на русском языке: <http://www.inform.kz/rus/article/2875166>].

34. Интервью директора таджикского этнокультурного центра в Шымкенте, проведенное FIDH в общественной организации «Сана Сезим» 10 марта 2016.

35. Содружество Независимых Государств было создано в 1991 г., в настоящее время в него входят Беларусь, Россия, Армения, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Молдавия, Узбекистан и Таджикистан.

36. Данные предоставлены казахстанским министерством экономики в рамках круглого стола, организованного FIDH 31 мая 2016 в Астане.

на жительство («прописок»). Согласно данным казахстанского министерства внутренних дел³⁷, из 1 381 681 зарегистрированных властями в 2015 г. мигрантов, 797 982 приехали из Узбекистана (что составляет около 58%), 114 385 из Кыргызстана (немногим более 8%), а 33 036 из Таджикистана (немногим более 2%).

Большинство трудящихся-мигрантов, чей статус неурегулирован, занимаются низкоквалифицированным трудом. Они работают на стройках (в основном, граждане Узбекистана), в сельском хозяйстве на юге Казахстана, с марта по ноябрь (в основном, граждане Узбекистана и Кыргызстана), на рынках (в основном, граждане Таджикистана и Кыргызстана, в меньшей мере граждане Узбекистана), в сфере услуг (магазины, кафе, рестораны) и в частных семьях (в качестве домашних работников).

Организация «Сана Сезим», защищающая права трудящихся-мигрантов в Шымкенте и в южных районах Казахстана, указывала³⁸ в 2013 г., что около 40% всех миграционных потоков представляли собой женщины, среди которых уроженки Кыргызстана³⁹ были представлены в значительно большей мере, чем женщины из Узбекистана или Таджикистана. Многие уезжают целыми семьями, чтобы работать в полях на юге Казахстана. Другие находят работу в сервисе (в качестве официанток, уборщиц и т. д.).

Трудящиеся-мигранты из сопредельных стран Центральной Азии, представляющие собой низкоквалифицированную или неквалифицированную рабочую силу, приезжают в Казахстан практически исключительно по экономическим причинам, надеясь найти работу и зарплату, большую, чем та, на которые они могут рассчитывать у себя в стране. Франсуа Крепо, специальный докладчик по вопросам прав мигрантов, отмечает, что «нехватка рабочей силы в странах назначения является еще одним важным фактором миграции. Неурегулированная миграция зачастую является результатом отсутствия легальных возможностей миграции. Это, в частности, касается низкоквалифицированных работников. В странах назначения часто существует непризнанный спрос на такую рабочую силу, а это ведет к образованию значительных черных рынков труда, привлекающих мигрантов. Многие мигранты видят в миграции единственную возможность улучшить свое экономическое и социальное положение. Неурегулированная миграция или неурегулированное пребывание на территории другой страны представляется им зачастую единственным возможным решением. Мигранты, в частности, с неурегулированным статусом или с ненадежным видом на жительство, часто готовы выполнять самую грязную, трудную или опасную работу, которой не хотят заниматься граждане страны назначения. Мигранты делают это, соглашаясь на ничтожные зарплаты, предлагаемые им не слишком щепетильными работодателями»⁴⁰.

Основные города и регионы Казахстана, в которые направляется поток мигрантов с неурегулированным статусом из Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана, - это Астана и юг Казахстана (Шымкентская, Таразская и Алматинская области).

37. Там же. Из 1 381 601 иностранных граждан, зарегистрированных в 2015 г., 1 164 094 являлись уроженцами стран СНГ.

38. «Сана Сезим», «К 2015 году Казахстану потребуется до 1,8 млн трудовых мигрантов», 27 апреля 2013 [на русском языке: <http://www.migrant-help.org/node/3>].

39. См. также доклад FIDH при участии АДЦ «Мемориал» и «Бир Дуйно-Кыргызстан», посвященный этому вопросу: FIDH, «Женщины и дети из Кыргызстана, затронутые миграцией», 2016 [<https://www.fidh.org/ru/regiony/evropa-i-central-naya-aziya/kyrgyzstan/central-naya-aziya-prava-migrantov>].

40. Доклад Специального докладчика по правам мигрантов Франсуа Крепо «Эксплуатация труда мигрантов», 3 апреля 2014, A/HRC/ 26/35, на английском языке: [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>].

II. НАРУШЕНИЯ ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ С НЕУРЕГУЛИРОВАННЫМ СТАТУСОМ

Трудящиеся-мигранты из стран Центральной Азии зачастую рассматривают миграцию как решение своих проблем и проблем своей семьи. В докладе об эксплуатации труда мигрантов Специальный докладчик Франсуа Крепо подчеркивает, что мигранты находятся в особо уязвимом положении, в частности, вследствие следующих факторов: « а) использование работодателями и посредниками методов найма, основанными на обмане; б) отсутствие во многих случаях систем социальной помощи; в) незнание мигрантами местных культуры и языка, а также собственных прав, связанных с трудовой деятельностью, и местного трудового и иммиграционного законодательства в стране назначения; г) ограниченный доступ или отсутствие доступа к юридическим и административным системам; д) зависимое от работы и работодателя положение, в котором мигранты могут оказаться вследствие займов, сделанных ими для совершения миграции, а также вследствие ненадежности их юридического статуса или из-за ограничения работодателем возможности покинуть рабочее место; е) зависимость семей мигрантов от посылаемых ими домой, в страну происхождения, денежных средств»⁴¹.

Уязвимость находящихся в Казахстане трудящихся-мигрантов, чей статус не урегулирован, усугубляется ненадежностью их юридического статуса. С одной стороны, работодатели, посредники и представители сил правопорядка пользуются этой ситуацией, эксплуатируя мигрантов и/или вымогая у них деньги. С другой стороны, трудящиеся-мигранты обладают очень ограниченным доступом к системе правосудия и социальным службам, поскольку боятся быть замеченными в стране, где их считают «нелегальными», а значит, нарушителями закона.

Международное миграционное право

Казахстан является государством—членом основных международных договоров по правам человека, в том числе Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Конвенции о правах ребенка. Кроме того, Казахстан ратифицировал восемь основных конвенций Международной организации

41. Доклад Специального докладчика по правам мигрантов Франсуа Крепо, Эксплуатация труда мигрантов, 3 апреля 2014, A/HRC/26/35, пар.18 [на английском языке: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>].

по труду (МОТ)⁴². Он также является членом дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, известного как «Палермский протокол». Ратифицировав эти международные договоры, Казахстан взял на себя обязательство принимать на национальном уровне меры и законы, соответствующие его международным обязательствам, определенным этими документами. В Замечании общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей утверждает, что «права, гарантируемые мигрантам с неурегулированным статусом в других международных договорах о правах человека, как правило, распространяются на всех людей, включая мигрантов и других неграждан, без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства, включая иммиграционный статус»⁴³.

Несмотря на то, что Казахстан до сих пор не подписал Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, он обязан защищать основные права всех трудящихся-мигрантов на своей территории, независимо от их юридического статуса. В Замечании общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей подчеркивает, что «большинство прав, которые защищает третья часть [Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Третья часть, состоящая из статей от 8 до 35, защищает права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в том числе тех, чей статус не урегулирован], также значится во многих международных договорах по правам человека, в частности в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах»⁴⁴, которые подписаны Казахстаном.

Основные страны происхождения – Узбекистан, Кыргызстан и Таджикистан – также участники шести основных вышеназванных международных договоров по правам человека, а также Палермского протокола. Таджикистан и Кыргызстан – участники Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Они также ратифицировали восемь основных конвенций МОТ, тогда как Узбекистан ратифицировал только семь (он не является участником Конвенции № 87 о свободе объединений и защите прав объединяться в профсоюзы).

42. Речь идет о следующих конвенциях: C029 - Конвенция (№ 29) о принудительном труде, 1930; C087 - Конвенция (№ 87) о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы, 1948; C098 - Конвенция (№ 98) о праве объединений и ведения коллективных переговоров, 1949; C100 - Конвенция (№ 100) о равном вознаграждении, 1951; C105 - Конвенция (№ 105) об упразднении принудительного труда, 1957; C111 - Конвенция (№ 111) о дискриминации в области труда и занятий, 1958; C138 - Конвенция (№ 138) о минимальном возрасте для приема на работу, 1973; C182 - Конвенция (№ 182) о наихудших формах детского труда, 1999.

43. Комитет защиты прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Замечание общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, параграф 8, 28 августа 2013, CMW/C/GC/2 [на английском языке: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW_C_GC_2_ENG.PDF]. На русском языке: [<http://publickomitet.ru/un/Resources/4/ch7/GC2.pdf>].

44. Там же, параграф 6.

1. ОТСУТСТВИЕ КОНТРАКТА НА РАБОТУ И ДРУГИЕ НЕПРАВОМЕРНЫЕ УСЛОВИЯ ТРУДА

Право на справедливые условия труда

Статья 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах гарантирует «право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

- a) вознаграждение, обеспечивающее всем трудящимся, как минимум:
 - i) справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия (...);
 - ii) удовлетворительное существование для них самих и их семей, в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;
- b) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; (...)
- d) отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни»⁴⁵.

В параграфе 3 статьи 25 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей – не подписанной Казахстаном – уточняется, что неурегулированное положение трудящихся-мигрантов в отношении их проживания или работы не освобождает работодателя от его обязательств, определенных законодательно или в соответствии с контрактом, и никоим образом не ограничивает применение этих обязательств⁴⁶.

Многие мигранты, выходцы из стран СНГ, заполняют формуляр на регистрацию и получают временный вид на жительство. Вместе с тем, большинство трудящихся-мигрантов работают, так и не подписав контракт на работу⁴⁷. Согласно результатам опроса, проведенного казахстанской организацией «Общественная позиция» совместно с членской организацией FIDH «Бир Дуйно – Кыргызстан», только один из 293 опрошенных мигрантов из Кыргызстана и Узбекистана в 2013 г. подписал в Алматы, Таразе, Астане и на полях Енбекшиказахского района Алматинской области⁴⁸ контракт на работу. Условия труда во время найма зачастую не обговариваются. В большинстве случаев вместо контракта заключается устный договор, не дающий никаких гарантий.

В огромном большинстве случаев мигранты из стран Центральной Азии работают в очень тяжелых условиях, иногда в условиях эксплуатации. Рабочий день, в том числе и особо

45. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 7 [<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>]. На русском языке: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml].

46. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и их семей [<http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>].

47. В Казахстане срок действия контракта заранее обусловлен путем получения работодателями разрешения на наем квалифицированных и сезонных работников или разрешения на работу, выдаваемого работодателям. См. Часть III.

48. Отчет, переданный FIDH правозащитницей, специалистом по правам мигрантов Асией Калиевой, в ноябре 2015 г. в Алматы.

тяжелой работы, длится в среднем двенадцать часов⁴⁹. В статье 77 Трудового кодекса Республики Казахстан, тем не менее, предусматривается в качестве максимального рабочего времени 40-часовая рабочая неделя и восьмичасовой рабочий день. Мигрантам зачастую не позволяют брать выходные дни, и их число меньше числа выходных, установленных казахстанским законодательством (один или два дня в неделю, согласно статье 96 Трудового кодекса). Кроме того, трудящиеся-мигранты, в том числе и те, чей статус урегулирован, часто не знают собственных прав, связанных с их трудовой деятельностью и, в частности, с оплачиваемым отпуском и оплатой сверхурочных часов.

Назгуль, Ак-Жар (Чуйский район, Кыргызстан)⁵⁰ : *«Я несколько месяцев работала [без договора] в одном кафе в Алматы, от 10 до 14 часов в день. [...] Это было так тяжело! Вообще-то, у нас должен был быть один выходной в неделю. Но иногда мы должны были оставаться на работе. Однажды я так устала, что упала в обморок. Мы с коллегами сделали так, чтобы я, прежде чем вернуться к работе, немного отдохнула. [...] Сначала я зарабатывала 50 000 тенге в месяц [в марте 2016 эквивалент 177 евро]. Это меньше, чем в России, но, по крайней мере, выплачивали регулярно».*

Положение трудящихся-мигрантов, чей статус не урегулирован, отличается не только крайней длительностью рабочего времени, но и гораздо более низкими, чем у граждан Казахстана или у мигрантов с урегулированным статусом, зарплатами (средняя заработная плата в Казахстане в 2016 г. равняется примерно 150 000 тенге, т. е. на январь 2016, эквиваленту 390 евро⁵¹). Мигрантам с неурегулированным статусом часто выплачивают зарплату с большой задержкой, от нескольких дней до нескольких месяцев, в частности, в крестьянских хозяйствах, где некоторые хозяева оплачивают труд сезонных мигрантов только по окончании сезона. В некоторых случаях работодатели не оплачивают вперед расходы на обустройство трудящихся-мигрантов (например, на еду), а предоставляют им жилье и небольшой участок земли, на котором те могут выращивать овощи для собственного потребления или для продажи. В подобных случаях мигранты оказываются в полной зависимости от работодателя, поскольку, если они соберутся уехать до снятия урожая, то не получат заработанную зарплату⁵². Другие получают только часть обговоренной во время заключения устного договора суммы или вовсе не получают денег, которые им должен работодатель. Работодатели используют самые разные средства, чтобы отсрочить выплату или уменьшить выплачиваемую сумму. Уезжая из страны происхождения по экономическим причинам, трудящиеся-мигранты могут приехать в Казахстан, полностью истратив накопленные средства. В таком случае они могут попросить у работодателя аванс на свое обустройство и административные расходы (например, на покупку разрешения на работу, в случае домашних работников. См. Часть III.1, интервью Шахрома и Часть III.2. о законе о домашних работниках). Задолженность работодателю ставит их в зависимое положение, и некоторые работодатели используют выплату долга как предлог для уменьшения зарплаты на сумму, превышающую эту выплату. Другие работодатели

49. Свидетельства женщин-мигрантов в Шымкенте, работающих в сфере обслуживания (в ресторанах). Информация, указанная в информационной брошюре для трудящихся-мигрантов, составленной «Сана Сезим» при поддержке посольства Норвегии и распространяемой, в том числе, на границе между Казахстаном и Узбекистаном.

50. Интервью, проведенное FIDH в марте 2016 в Ак-Жаре (Чуйский район, пригород Бишкека) в Кыргызстане.

51. «Средняя зарплата казахстанцев – менее 500 долларов», Kapital.kz, 15 января 2016 [на русском языке: <https://kapital.kz/economic/47047/srednyaya-zarplata-kazahstancev-menee-500-dollarov.html>].

52. Доклад специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая их причины и последствия, наблюдательская миссия в Казахстане, 28 августа 2014, A/HRC/27/53/Add.2 [<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Pages/ListReport.aspx>].

утверждают, что осуществляют административные формальности, необходимые для урегулирования положения работающих для них мигрантов, в связи с чем вычитают из заработной платы дополнительные суммы.

Алина Орлова, директор организации, защищающей права женщин и мигрантов в Петропавловске, объяснила FIDH⁵³, что, как и многие казахстанские работодатели, члены кыргызстанской диаспоры, много лет живущие в Казахстане и обладающие постоянным видом на жительство или являющиеся гражданами Казахстана, злоупотребляют доверием недавно приехавших соотечественников, чей статус не урегулирован, и эксплуатируют их труд. Некоторые работодатели также пользуются уязвимым положением трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, чтобы не выплачивать им зарплаты. По свидетельству Галины Калиевой, директора общественной организации «Болашак» (Тараз)⁵⁴, записанному FIDH, работодатели иногда заставляют мигрантов работать на полях или на стройке, обещая им выплатить зарплату по окончании работы, а когда вся работа оказывается сделанной, выдают мигрантов полиции, после чего мигрантов судят и выдворяют из страны за нарушение миграционного законодательства. Это позволяет поступающим бесчестно работодателям не выплачивать зарплату.

Специальный докладчик по правам мигрантов отмечает в своем докладе об эксплуатации труда мигрантов, что «нарушения, связанные с условиями безопасности и здравоохранением на рабочих местах, вызывают сильную обеспокоенность в связи с тем, что мигранты часто заняты в опасных и отмеченных высокой долей риска сферах деятельности, в частности, в сельском хозяйстве и строительстве (...), а также выполняют разные виды неформальной работы»⁵⁵. В Казахстане условия труда в вышеназванных сферах деятельности могут быть крайне тяжелыми. Некоторые мигранты работают много часов подряд, от чего понижается их уровень внимания. При этом условия безопасности не соблюдаются ввиду того, что работодатели слишком часто считают эту бюджетную графу излишней.⁵⁶ Если на рабочем месте происходит несчастный случай, то трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом могут не получить ни помощи (см. ниже об ограниченном доступе к медицинскому обслуживанию), ни компенсации от работодателя. Специальный докладчик подчеркивает крайнюю уязвимость трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, которые «могут (...) опасаться, что в случае, если они попросят возмещения убытков, администрации станет известно их положение, или что они не смогут доказать наличия трудовых отношений».⁵⁷

Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом могут стать жертвами психологического и физического насилия, а также жестокого отношения со стороны работодателя. Особое внимание должно уделяться положению домашних работников, чья уязвимость усугубляется тем фактом, что их трудовая деятельность протекает в изоляции и при отсутствии свидетелей.

53. Семинар FIDH с 15 представителями гражданского общества Казахстана (два представителя гражданского общества Кыргызстана и один – гражданского общества России) 1 февраля 2016 в Алматы.

54. Интервью проведено FIDH в ноябре 2015 в Таразе.

55. Доклад Специального докладчика по правам мигрантов Франсуа Крепо, Эксплуатация труда мигрантов, 3 апреля 2014, A/HRC/26/35, пар. 40. [На английском языке: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>].

56. Свидетельство гражданина Казахстана, работающего на строительном предприятии в Алматы, использующем труд мигрантов с неурегулированным статусом. Интервью FIDH от 6 июня 2016.

57. Там же, пар. 41.

2. НЕДОСТОЙНЫЕ УСЛОВИЯ ЖИЗНИ

Право на достаточный уровень жизни

Статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах утверждает, что каждый человек имеет право на «уровень жизни, достаточный для него самого и его семьи, включая достаточные питание, одежду и жилище, а также на постоянное улучшение условий его существования».

В таких крупных казахстанских городах, как Алматы, Астана и Шымкент, трудящиеся-мигранты не обладают достаточными финансовыми средствами, чтобы снять жилье. Для получения временного вида на жительство в этих городах они могут зарегистрироваться в официальных организациях, указав адрес, по которому они не проживают и который административно относится к данному городу. Для этого они должны заплатить хозяину соответствующего жилья. Вместо жилья, адрес которого указан в официальных документах, они живут в удаленных от работы, зачастую перенаселенных и лишенных санитарного оборудования местах.⁵⁸

Мигранты с неурегулированным статусом, работающие на полях, на стройках, в кафе или в частных семьях, чаще всего проживают по месту работы, в крайне неподобающих условиях. Таким образом, жилье, которое им предоставляет работодатель, также зависит от их работы, а условия проживания часто оказываются недостойными: жилье часто перенаселено, иногда без кроватей и/или без надлежащего санитарного оборудования. Например, на стройках трудящиеся-мигранты чаще всего проживают в бытовках, где на нескольких квадратных метрах живут до 15 или 20 человек. По свидетельству казахстанского гражданина, сотрудника одного строительного предприятия⁵⁹, случается, что мигрантов держат на рабочем месте на протяжении всего строительства. Они никогда не показываются в общественных местах, а остаются на стройке, где и работают, и едят, и спят. Неподалеку от Алматы, в Каскелене, собираются трудящиеся-мигранты из Узбекистана, где их неофициально нанимают на стройки, после чего мигранты «исчезают» на все время строительства.

3. ПРИНУДИТЕЛЬНЫЙ ТРУД И ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ

Определение принудительного труда

Согласно Конвенции МОТ № 29 о принудительном или обязательном труде, ратифицированной Казахстаном в 2001 г., «принудительным или обязательным трудом является всякая работа или служба, требуемая от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для которой это лицо не предложило добровольно своих услуг». Он существует в случае принуждения к труду государственными властями, частными компаниями или лицами. Наказанием может являться уголовное преследование, в

58. Свидетельство мигранта, гражданина Таджикистана, работающего на одном из рынков в Алматы, записано FIDH 4 июня 2016.

59. Интервью, проведенное делегацией FIDH 5 июня 2016 в Алматы.

том числе арест или тюремное заключение, отмена прав или преимуществ, в том числе отказ выплаты заработной платы или отказ работнику в свободном передвижении. Угрозы репрессий могут принимать разные формы, от наиболее явных, включающих применение прямого насилия, физическое принуждение или угрозу смерти, до более изощренных, часто психологических, как, например, угроза сообщить о трудящемся-мигранте компетентной администрации»⁶⁰.

Определение торговли людьми

Согласно Палермскому протоколу, ратифицированному Казахстаном в 2008 г., выражение «торговля людьми» «означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или практику, сходную с рабством, подневольное состояние или извлечение органов»⁶¹.

Трудящиеся-мигранты, чей статус не урегулирован, особенно уязвимы в отношении любых форм современного рабства, как, например, принудительный труд. По словам Лилии Халиулиной, юриста организации «Сана Сезим» (Шымкент),⁶² огромное число трудящихся-мигрантов из Узбекистана продолжают являться жертвами принудительного труда на юге Казахстана⁶³, в частности, на полях, на стройках, а также в частных семьях.

В Казахстане распространена запрещенная законом практика, когда работодатель отбирает у мигрантов их паспорта, в частности, в таких сферах занятости, как строительство, обслуживание или домашний труд.

Шахло, Узбекистан⁶⁴ : *«Я работаю здесь [в Шымкенте], уже девять месяцев санитаром, ухаживаю за пожилой женщиной. [...] Мой паспорт лежит у нее. Так надежнее, иначе я бы боялась, что его украдут или что я его потеряю. Это нормально, здесь все так делают.»*

Несмотря на то, что Шахло не говорит ни об оказываемом на нее давлении, ни о злоупотреблениях, подобное лишение паспорта может повлечь за собой тяжелые последствия. Лишенные удостоверяющих личность документов, трудящиеся-мигранты бывают часто вынуждены оставаться у работодателя и работать, не получая зарплаты. Специальный докладчик по правам мигрантов отмечает в своем докладе от 2014 г., что подобная практика повсеместно распространена в качестве ловушки и средства удержания

60. Определение принудительного труда Международной организацией труда [на английском языке: http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_237569/lang-en/index.htm].

61. Дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, статья 3 [http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_fr.pdf, на русском языке: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml].

62. Свидетельство задокументировано во время семинара, организованного FIDH в феврале 2016 г., в работе которого приняли участие около пятнадцати общественных организаций Казахстана.

63. Уже в 2009 г. организация «Сана Сезим» обращала внимание FIDH на многочисленные случаи принудительного труда. FIDH, «Казахстан/Кыргызстан: Эксплуатация трудящихся-мигрантов, отказ в защите лицам, просящим убежища и беженцам», 2009: [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/Kazakhstan530r-2.pdf>].

64. Интервью FIDH, проведенное в марте 2016 г. в Шымкенте, в помещении организации «Сана Сезим».

мигрантов в эксплуататорских условиях и принуждения их к труду, от которого они бы отказались, если бы имели документы. Она усиливает изоляцию трудящихся-мигрантов и их зависимость, ограничивая их право на свободное передвижение за пределами места работы и проживания, а также лишая их возможности покинуть страну⁶⁵.

Согласно Докладу о торговле людьми Госдепартамента США от 2015 г.⁶⁶, Казахстан является «страной назначения и, в меньшей мере, страной транзита и происхождения для мужчин, женщин и детей, ставших жертвами торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации и принудительного труда». В 2004 – 2014 гг. в Казахстане 1 165 человек были идентифицированы МОМ как жертвы торговли людьми, 60% которых являлись иностранными гражданами⁶⁷.

Трудящиеся-мигранты могут стать жертвами торговли людьми с целью экономической или сексуальной эксплуатации. По данным МОМ, из 153 случаев торговли людьми, зафиксированных в 2012 г., 79 случаев имели своей целью экономическую эксплуатацию, а 74 - сексуальную⁶⁸.

Жертвами торговли людьми чаще всего становятся девушки и молодые женщины из сопредельных стран (Кыргызстана, Таджикистана и, чаще всего, Узбекистана). Согласно докладу Управления ООН по наркотикам и преступности (УООНП), в 2010 - 2012 гг. МОМ и различные общественные организации Казахстана идентифицировали 428 жертв торговли людьми, 269 из которых были женщины. В 2014 г. Анна Рыль, директор временного центра приема жертв торговли людьми в Астане, подчеркнула, что два города, где было зафиксировано наибольшее число случаев торговли людьми, Шымкент и Астана, это места, где проживало много трудовых мигрантов из Узбекистана⁶⁹.

Жертвы торговли людьми часто становятся таковыми после насильственного их похищения либо в стране происхождения, либо в Казахстане, членами криминальных сетей, которые могут быть транснациональными. Некоторые жертвы могут поддаться на завлечения ложными обещаниями.

Организация «Сезим»⁷⁰, которая помогает жертвам сексуального рабства в Кыргызстане, подтверждает, что «вербовщики» часто залавливают девушек в свои сети на рынках и обещают им работу официантки, няни или манекенщицы в быстроразвивающихся городах Казахстана.

65. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах мигрантов, Франсуа Крепо, Эксплуатация труда мигрантов, 3 апреля 2014, A/HRC/26/35, пар. 37. [На английском языке: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>].

66. Госдепартамент США, Торговля людьми, июль 2015. [На английском языке: Department of State of the United States, Trafficking in Persons, July 2015: <http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>].

67. Комиссия по правам человека при президенте Республики Казахстан, Специальный доклад по актуальным проблемам защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан, при технической поддержке МОМ, Астана, 2015. [На английском языке: The Commission on human rights under the President of the Republic of Kazakhstan, Special report on current issues affecting human rights protection in the area of combating trafficking in persons in the Republic of Kazakhstan, with the technical support of the IOM, Astana, 2015. На русском языке: <http://www.iom.kz/new/166-press-rel-athtmig>].

68. Управление ООН по наркотикам и преступности, Восточная Европа и Центральная Азия. 2014. [На английском языке: UNODC, Eastern Europe and Central Asia, 2014, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_Country_profiles_Eastern_Europe_Central_Asia.pdf].

69. «По Казахстану наибольшее число жертв торговли людьми в Шымкенте и Астане», Казахстанская правда, 30 июля 2014. [На русском языке: <http://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/po-kazakhstanu-naibolshechislo-zhertv-torgovli-ludmi-v-shimkente-i-astane/>].

70. Интервью FIDH в Бишкеке в марте 2016.

Юзма, гражданка Узбекистана⁷¹ : «Одна женщина подошла ко мне на рынке в Ташкенте. Она мне пообещала место официантки в Шымкенте с хорошей зарплатой.[...] В то время мне очень нужны были деньги. [...] Вместе с «вербовщицей» мы поехали на поезде в Казахстан. С нами была еще другая девушка. Мы вышли на незнакомой станции [в Казахстане]. И там меня и другую девушку продали двум мужчинам. Нас заставили заниматься проституцией. Мне удавалось спать всего четыре часа в сутки, мне почти не давали есть, и я была обязана все время «работать», с 17 часов до пяти утра. За мной следили двое мужчин и другие девушки, которые тоже занимались проституцией [...]. Если я отказывалась, меня оскорбляли и били. Это длилось месяц. Однажды мне удалось убежать, и я пошла в полицию».

В 2014 г. прокуратура Казахстана подчеркнула, что число открытых судебных дел, связанных с торговлей людьми, и количество приговоров вследствие нарушения статей Уголовного кодекса, касающихся торговли людьми, ежегодно растет. В 2012 г. было открыто 267 дел, 166 человек были осуждены; в 2013 г. было открыто 350 дел и 166 человек осуждены; тогда как за первые девять месяцев 2014 г. было открыто 262 дела и 134 человека осуждены⁷². Эти цифры не отражают размаха этого явления в Казахстане, поскольку общее количество жертв не выявлено, а из страха подвергнуться репрессиям, угрозам и запугиванию со стороны лиц, ответственных за торговлю людьми, или стать жертвами коррупции представителей сил охраны порядка (см. Часть III. 1. «Коррупционные механизмы среди представителей власти»), далеко не все жертвы обращаются к правосудию. История Юзмы (см. свидетельство выше) является одним из редких случаев, когда жертва торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации подала в Казахстане жалобу в суд и смогла свидетельствовать против лиц, которые ее купили и эксплуатировали.

4. ОТСУТСТВИЕ ГАРАНТИЙ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

Ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию

Право на здоровье

Статья 12 Пакта об экономических, социальных и культурных правах признает «право каждого на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья».

Право на сексуальное и репродуктивное здоровье гарантировано различными международными документами в области прав человека, такими как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Это право также обозначено в Программе действий Международной конференции о народонаселении и развитии (Каир, 1994) и в Пекинской декларации и Платформе действий (1995). В 1999 г. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин утверждал, что «доступ к медицинскому обслуживанию, в частности, в области репродуктивного здоровья, является основополагающим правом, закрепленным Конвенцией о ликвидации

71. Интервью FIDH в Шымкенте 10 марта 2016, проведенное в офисе неправительственной организации «Сана Сезим».

72. Комиссия по правам человека при президенте Республики Казахстан, Специальный доклад по актуальным проблемам защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан, при технической поддержке МОМ, Астана, 2015 [<http://www.iom.kz/new/166-press-rel-athtmig>].

всех форм дискриминации в отношении женщин»⁷³. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам напомнил в 2016 г. в своей рекомендации общего порядка № 22, что право на сексуальное и репродуктивное здоровье неделимо и взаимозависимо с другими правами.⁷⁴

Согласно казахстанскому законодательству в области доступа к медицинским услугам (Статья 88.5 Кодекса РК о здоровье народа и системе здравоохранения), только трудящиеся-мигранты с урегулированным статусом могут иметь доступ к бесплатному медицинскому обслуживанию в случае инфекционных заболеваний, представляющих опасность для населения⁷⁵. Мигранты, выходцы из стран СНГ (в том числе, из Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана) имеют доступ к бесплатной медицинской помощи в экстренных случаях, независимо от их миграционного статуса. В других случаях доступ трудящихся-мигрантов к медицинским услугам платный.

Отныне в рамках ЕАЭС трудящиеся-мигранты с урегулированным статусом из Кыргызстана и члены их семей имеют доступ к казахстанской системе здравоохранения в той же мере и на тех же условиях, что и граждане Казахстана. На практике, поскольку большинство из них работают, не подписав заранее контракт на работу, они оказываются лишены возможности пользоваться доступом к медицинским услугам без ограничений, и имеют доступ только к бесплатной медицинской помощи в экстренных случаях в качестве граждан СНГ.

Существует ряд причин, по которым трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом имеют только ограниченный доступ к медицинским услугам. Первая причина – финансового порядка. Поскольку миграция в Казахстан вызвана экономическими причинами, а заработная плата мигрантов очень невелика и наибольшую ее часть они отсылают в страну происхождения, то затраты на здоровье часто кажутся им излишними. Кроме того, трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом не хотят обращаться в больницу из страха быть задержанными представителями правоохранительных органов. И, наконец, в целях регулирования доступа к социальным службам и для уплаты налогов Казахстан ввел систему регистрации населения на национальном уровне. В рамках этой системы каждый обладает индивидуальным идентификационным номером (при налоговой службе для иностранных граждан, не имеющих постоянного вида на жительство). Многие трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом не могут получить этот номер вследствие отсутствия у них регистрации или из боязни предпринять административные процедуры, часто воспринимаемые как средство контроля и наблюдения. Несмотря на то, что теоретически наличие номера не обязательно для получения медицинских услуг, на практике некоторые больницы отказывают мигрантам, не имеющим номера, в оказании бесплатных услуг⁷⁶.

73. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Основная рекомендация № 24: статья 12 Конвенции, 1999, A/54/38/Rev. 1, гл. 1, §1, 29 [[http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2F54%2F38%2FREV.%201\(SUPP\)&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2F54%2F38%2FREV.%201(SUPP)&Lang=en)].

74. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка No 22 (2016) о праве на сексуальное и репродуктивное здоровье (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), 2 мая 2016, E/C.12/GC/22 [http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F22&Lang=fr].

75. Дифтерия, корь, краснуха, скарлатина, ветряная оспа, паратиф А, В и С, полиомиелит, острые респираторные вирусные инфекции, грипп, вирусный менингит, холера, тиф, туберкулез, легочная сибирская язва, вирусные геморрагические лихорадки, гепатит А и В, малярия, острые кишечные заболевания.

76. Интервью с женщинами-мигрантами в Чилике 13 и 14 марта 2016.

Одновременно с проблемой доступа к медицинскому обслуживанию существует проблема ухудшения состояния здоровья трудящихся-мигрантов. Недостойные, в большинстве случаев, условия жизни и труда приводят к тому, что трудящиеся-мигранты чаще заражаются и болеют некоторыми инфекционными заболеваниями или становятся жертвами несчастных случаев на работе. Кроме того, они зачастую недостаточно информированы или вовсе не информированы о таких заболеваниях, как вирус иммунодефицита человека (ВИЧ) или туберкулез, могут не иметь доступа к диагностическим обследованиям или избегать их из страха быть вынужденными назвать свое имя и/или из страха подвергнутся маргинализации. Вице-министр здравоохранения и социального развития Казахстана Алексей Цой заявил в ноябре 2015, что, по экспертным оценкам, в Казахстане ежегодно работает от 300 000 – 500 000 до миллиона мигрантов, и что 15% из них больны туберкулезом или являются носителями ВИЧ⁷⁷. Улжан Лукпанова, представительница организации «Забота», помогающей в Алматы лицам в уязвимом положении получить доступ к медицинским услугам, объяснила FIDH во время интервью⁷⁸, что в рамках программы профилактики и диагностики туберкулеза⁷⁹ ее организация испытывала большие сложности при налаживании контактов на рынках Алматы с мигрантами с неурегулированным статусом из Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, поскольку они опасались быть задержанными представителями власти.

Ограниченный доступ детей к образованию и детский труд

Право на образование для всех детей

Статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и статья 28 Конвенции о правах ребенка признают обязательным, доступным и бесплатным для всех детей начальное образование и поощряют организацию различных бесплатных форм среднего образования. Конвенция о правах ребенка подчеркивает, что государства-участники должны «принимать меры по содействию регулярному посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу».⁸⁰

Согласно казахстанскому законодательству⁸¹, дети трудящихся-мигрантов, имеющих постоянный вид на жительство, имеют право на бесплатное образование в той же мере,

77. «До 15% трудовых мигрантов страдают инфекционными заболеваниями», ЛИТЕР Республиканская общественно-политическая газета, 19 ноября 2015 [http://liter.kz/mobile/ru/news/show/14341do_15_trudovyh_migrantov_stradayut_infekcionnymi_zabolevaniyam].

78. Интервью от 8 марта 2016 à в Алматы.

79. Программа, финансируемая Всемирным фондом борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, была запущена в декабре 2014 на период в три года. Программа ставит перед собой три цели: 1. устранение препятствий на пути доступа к медицинской помощи для внутренних и внешних мигрантов; 2. проведение профилактических кампаний и обеспечение лечения мигрантов, страдающих туберкулезом; 3. усиление роли общественных и неправительственных организаций и гражданского общества. [На английском языке: <http://www.projecthope.org/news-blogs/stories/2015/providing-tb-support-for.html>].

80. Статья 28 Международной конвенции о правах ребенка [http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml].

81. Статья 8 Закона «Об образовании» и статья 10 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства».

что и граждане Казахстана. Кроме того, приказом министра образования от 2010 г.⁸² было постановлено, что дети трудящихся-мигрантов, временно находящихся на территории Казахстана, также могут получать бесплатное образование. Тем не менее, из системы образования исключены дети сезонных и трансграничных мигрантов. В 2012 г. министерство образования Казахстана издало приказ № 398⁸³, изменяющий предшествующий приказ и разрешающий «детям иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживающим на территории (беженцы, лица, просящие убежища, представители консульских служб, трудящиеся-мигранты, осуществляющие трудовую деятельность в соответствии с миграционным законодательством)» получать образование в той же мере, что и дети граждан Казахстана. Эльвира Ватлина, директор Детского фонда Казахстана, решительно осуждает тот факт, что приказ исключает из системы образования детей трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом: в случае проверки соблюдения миграционного законодательства и правил доступа к образованию, дети трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом могут быть исключены из системы образования.

Приказ от 2012 г., как и закон «Об образовании» противоречат статье 28 Международной конвенции о правах ребенка, утверждающей, что страны-участники гарантируют бесплатный доступ к образованию для всех детей. В октябре 2015 г. Комитет ООН по правам ребенка выразил свою обеспокоенность⁸⁴ относительно того факта, что школы не принимали детей лиц, просящих убежища, беженцев и трудящихся-мигрантов, и рекомендовал казахстанским властям обеспечить прием в школу всех детей, вне зависимости от административного статуса их родителей и от регистрации.

В рамках опроса, проведенного Детским фондом Казахстана в декабре 2011 и апреле 2012 гг.⁸⁵, из 360 опрошенных родителей-мигрантов (внутренних и внешних) около 24% ответили, что их дети не ходили в школу. Среди них, в свою очередь, 45% объяснили, что основной причиной этой ситуации являлось отсутствие регистрации. В ходе исследовательской миссии и в рамках консультаций FIDH с партнерскими общественными организациями Казахстана и Кыргызстана, были также упомянуты некоторые случаи, когда детей не приняли в школы из-за отсутствия индивидуального идентификационного номера, при том, что закон не требует иметь подобный номер. Систематическое требование индивидуального идентификационного номера может отбить желание у родителей с неурегулированным статусом и/или без регистрации записать детей в школу. Оно, таким образом, поощряет детский труд, в частности, в семьях сезонных трудящихся-мигрантов, занятых в сельском

82. Приказ Министра образования и науки № 468 РК от 28.09.2010, пункт 2. «Дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, а также лиц, временно проживающих в Республике Казахстан (беженцы, лица, ищущие убежища, консульские должностные лица, работники дипломатических учреждений, трудовые мигранты, за исключением сезонных и приграничных трудящихся), принимаются в организации образования для получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования и пользуются такими же правами, как и граждане Казахстана». [На русском языке: https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/obpazovanie/id-V070005096_/].

83. Приказ Министра образования и науки РК от 28.08.2012. «Дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, а также лиц, временно проживающих в Республике Казахстан (беженцы, лица, ищущие убежища, консульские должностные лица, работники дипломатических учреждений, трудовые мигранты, работающие в Республике Казахстан в соответствии с миграционным законодательством) принимаются в организации образования для получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования и пользуются такими же правами, как и граждане Казахстана». [На русском языке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007924#z4>].

84. Комитет по правам ребенка, Заключительные замечания после рассмотрения четвертого доклада Казахстана, 30 октября 2015. [На английском языке: Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the fourth periodic report of Kazakhstan, 30 October 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/248/14/PDF/G1524814.pdf?OpenElement>].

85. Эльвира Ватлина, «Доступ детей мигрантов к образованию в Республике Казахстан: текущая ситуация», 27-29 июня 2012, Бишкек [на русском языке: <http://www.myshared.ru/slide/221089/>].

хозяйстве. Многие мигранты из приграничных регионов приезжают на работу на полях Казахстана (с апреля-мая по сентябрь-октябрь) вместе с семьей и детьми. До 2012 г. большинство детей сезонных трудящихся-мигрантов работали в полях вместе с родителями, часто в очень тяжелых условиях, в частности, на табачных плантациях⁸⁶ и хлопковых полях. В 2006 г. они представляли более половины сельскохозяйственных рабочих⁸⁷. И сейчас многие дети продолжают помогать родителям в работе на полях⁸⁸.

86. Многочисленные случаи использования детского труда на табачных плантациях были отмечены вплоть до 2014 г. Тем не менее, начиная с 2015, возделывание табачных культур сильно уменьшилось. В Енбекшиказахском районе осталось всего несколько хозяйств, которые представляют лишь незначительную часть всего объема производства, существовавшего в предыдущие годы. (Свидетельство Бакытгуль Елчибаевой).

87. Международная организация труда, Международная программа по искоренению детского труда и Центр изучения общественного мнения, «Увеличение количества случаев детского труда на табачных и хлопковых полях Казахстана», отчет о мониторинге, Алматы, 2006. [На английском языке : International Labour Organization, International Programme on the Elimination of Child Labor, and Center for Study of Public Opinion, "Child labour in tobacco and cotton growing in Kazakhstan", rapid assessment report, Almaty, 2006.]

88. Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая их причины и последствия, миссия мониторинга в Казахстане, 28 августа 2014. A/HRC/27/53/Add.2.

III. ОТСУТСТВИЕ ЗАЩИТЫ

В замечании общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей подчеркивает, что «трудящиеся-мигранты и члены их семей, не имеющие постоянного статуса, как правило, живут в страхе того, что государственные служащие либо другие должностные лица или частные лица могут сообщить о них в иммиграционные службы, что ограничивает их возможности пользоваться основными правами человека и их доступ к правосудию, а также увеличивает их уязвимость по отношению к эксплуатации труда и другим формам эксплуатации и злоупотреблений»⁸⁹.

1. ОГРАНИЧЕННЫЙ ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Защита основных прав трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом

Специальный докладчик по правам мигрантов подчеркивает, что «тот факт, что статус мигранта не урегулирован, не лишает его права на защиту его основных прав. Положения документов, касающихся прав человека, в частности, восьми основных конвенций МОТ, применяются к каждому человеку, без какой-либо дискриминации (...). Государства могут отказать мигрантам с неурегулированным статусом в доступе к рынку труда. Тем не менее, в то время, пока мигрант с неурегулированным статусом действительно занимает определенное рабочее место, он имеет право на равные условия труда, как того требуют принципы равенства и недискриминации»⁹⁰.

Право на эффективные средства правовой защиты перед судебными инстанциями

Статья 8 Всеобщей декларации прав человека утверждает, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения предоставленных ему основных прав. Государства тем самым обязаны создать доступные и эффективные механизмы защиты, с помощью которых может проводиться независимое, быстрое и глубокое расследование сообщений о случаях нарушения прав человека. Таким образом, государства должны гарантировать, что подобным случаям будет положен конец и что они не будут повторяться. Другие основополагающие международные документы по правам человека, такие, как Палермский протокол (статьи 2, 6, 7 и 9), Международная конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 6), Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 2), Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также многие конвенции Международной организации труда (МОТ), в том числе конвенции № 181 и 189, также утверждают это право.

89. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Замечание общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, пар. 2, 28 августа 2013, CMW/C/GC/2 [на английском языке: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW_C_GC_2_ENG.PDF, на русском языке: <http://publickomitet.ru/un/Resources/4/ch7/GC2.pdf>].

90. Доклад Специального докладчика по правам мигрантов Франсуа Крепо, Эксплуатация труда мигрантов, 3 апреля 2014, A/HRC/26/35, пар. 57 и 58.

Верховный комиссариат по правам человека подчеркивает, что в соответствии с нормами международного права обязанность государств предоставлять средства правовой защиты возникает в трех конкретных случаях: а) в случае нарушений, ставших результатом действия или упущения государственного субъекта; б) в случае нарушений, совершенных негосударственными субъектами при попустительстве государства, его соучастии, с его молчаливого согласия или разрешения; с) в случае, когда государство не проявило должной осмотрительности для предотвращения или расследования нарушения, совершенного частными субъектами, или возбуждении преследования в связи с ним»⁹¹.

Право на возмещение ущерба

Право жертв правонарушений на возмещение ущерба обеспечивается многими инструментами защиты прав человека, как таковое или в качестве компонента права на эффективное средство правовой защиты. В Рекомендуемых принципах и руководящих положениях по вопросу о правах человека и торговле людьми Верховный комиссариат ООН по правам человека определяет возмещение убытков как «конкретные меры, благодаря которым жертвы нарушений получают доступ к правосудию и совершению судебного процесса».⁹² Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и права на возмещение жертвам ущерба вследствие грубого нарушения международного законодательства в области прав человека и грубого нарушения международного гуманитарного права, определяют различные формы возмещения, такие как реституция, компенсация, реабилитация, удовлетворение требований и гарантии неповторения.⁹³

Декларация ООН 1985 г. об основополагающих принципах правосудия в отношении жертв преступности и злоупотребления властью утверждает, что к жертвам преступлений, и в частности, жертвам торговли людьми следует относиться с сочувствием и с уважением к их достоинству; что они имеют право доступа к правосудию и справедливому обращению; что судебные и административные процедуры должны отвечать нуждам жертв нарушений; и что лица, ответственные за нанесение ущерба, должны его соответствующим образом возместить, что включает и возмещение ущерба государством, когда на нем лежит ответственность за нанесенный ущерб. Она также утверждает, что в случае, если лицо, нанесшее вред, не имеет возможности полностью его возместить, государство должно сделать все возможное для возмещения жертве ущерба из других источников, в случае нанесения особо тяжелого ущерба (или семье, если жертвы нарушения нет в живых, либо она получила серьезную инвалидность). Поощряется также создание национального фонда для возмещения ущерба, нанесенного жертвам нарушений»⁹⁴.

91. Совет по правам человека. Доклад Верховного комиссара по правам человека. Резюме проведенных консультаций по проекту основных принципов в отношении права жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты, 2 мая 2014, A/HRC/26/18 [<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A.HRC.26.35.pdf>].

92. Верховный комиссариат по беженцам ООН, Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми, 2010 [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_en.pdf], на русском языке: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/52692e2f4.pdf>].

93. Совет по правам человека. Доклад Верховного комиссара по правам человека. Резюме проведенных консультаций по проекту основных принципов в отношении права жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты, 2 мая 2014, A/HRC/26/18.

94. Верховный комиссариат по беженцам ООН, Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми, 2010, [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_fr.pdf], на русском языке: <http://www.refworld.org.ru/pdfid/52692e2f4.pdf>].

Верховный комиссариат по правам человека в докладе о консультациях по проекту основных принципов права жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты представляет основные препятствия к осуществлению права на эффективную защиту, выявленные во время этих консультаций. Там, в частности, подчеркиваются «проблемы применения и толкования действующих национальных правовых рамок, недостаточность ресурсов, средств и инфраструктуры, посвященных этому вопросу, а также трудности в идентификации жертв, тенденция относиться к жертвам как к преступникам и ограничительный характер иммиграционной политики»⁹⁵.

В случае нарушения их прав трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом почти не имеют в Казахстане доступа к эффективной защите. К этому приводят различные причины. Первой причиной является потенциально плохое знание мигрантами казахского и/или русского языка, собственных прав, а также казахстанской административной и юридической системы. Очень тяжело бывает добиться возмещения ущерба в случае нарушения прав на рабочем месте. Генеральный консул Кыргызстана в Алматы упомянул в разговоре с FIDH один такой случай удержания зарплаты: при отсутствии письменного юридического документа кыргызстанские власти вынуждены были вести переговоры о выплате денежного вознаграждения, заработанного выходцем из Кыргызской Республики, с его казахстанским работодателем. Работодатель, в конечном счете, согласился выплатить половину ранее обговоренной суммы⁹⁶. Мигранты могут также бояться мести со стороны работодателя или лица, нарушившего их права. Наконец, они могут не решаться обратиться к властям с просьбой об обеспечении защиты из страха быть идентифицированными в качестве мигрантов с неурегулированным статусом, с последующим задержанием, арестом и высылкой, а также, возможно, из страха стать жертвами вымогательства со стороны коррумпированных представителей властей. Вследствие этого идентификация жертв злоупотреблений или торговли людьми представляется еще более затруднительной.

Ограниченная роль инспекции труда

Управления по инспекции труда, в чьи задачи входит проверка соответствия условий труда национальному законодательству и защита прав трудящихся, обладают недостаточными средствами для осуществления этих полномочий. Инспекции бывают запланированы заранее и, в случае крупных предприятий, могут осуществляться не более одного раза в год, а в случае малых и средних предприятий – раз в три года. Вследствие этого количество мониторинговых визитов оказывается недостаточным, а малые и средние предприятия, которые, как и частные лица, являются основными работодателями трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, регулярно пользуются отсрочками проверок, в соответствии с правительственным указом (последний мораторий на проверки длился со 2 апреля 2014 до 1 января 2015)⁹⁷ под тем предлогом, что эти инспекции препятствуют экономическому росту и развитию предприятий⁹⁸. Управления инспекции труда могут также проводить незапланированные визиты, но они никогда не совершаются по их инициативе. Трудовой кодекс предполагает, в частности, что проверка может осуществляться вследствие

95. Совет по правам человека. Доклад Верховного комиссара по правам человека. Резюме проведенных консультаций по проекту основных принципов в отношении права жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты, 2 мая 2014, A/HRC/26/18 [<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Pages/ListReports.aspx>].

96. Интервью FIDH, март 2016, Алматы.

97. «В Казахстане предпринимателей не будут проверять еще полгода», YK-news.kz, 13 января 2015 [на русском языке: <http://yk-news.kz/news/в-казахстане-предпринимателей-не-будут-проверять-еще-полгода>].

98. «С сегодняшнего дня в Казахстане вступает в силу мораторий на проверки субъектов малого и среднего бизнеса», zonakz.net, 21 февраля 2008 [<https://zonakz.net/articles/21116>].

получения жалобы или просьбы о проверке. Чтобы считаться действительной, подобная просьба не должна быть анонимной⁹⁹. Подобный механизм мог бы быть особенно эффективным в случае домашних работников, условия труда которых не контролируются управлениями по инспекции труда, однако он предполагает, что трудящиеся-мигранты осведомлены о своих правах, не боятся мщения работодателей и доверяют инспекции. Директор Управления по инспекции труда Южно-Казахстанской области рассказал FIDH в марте 2016 г., что с начала года его управление получило всего две жалобы подобного рода, что является крайне заниженным числом для самого густонаселенного региона Казахстана (около 2,8 млн жителей¹⁰⁰) который, к тому же, является главным регионом назначения мигрантов из Узбекистана. Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства, включая их причины и последствия, в 2014 г. подчеркивала, что запланированные заранее или назначенные только по получении жалобы инспекции труда осуществляются слишком редко, чтобы можно было идентифицировать жертв торговли людьми. Она также отметила, что инспекторы труда в Казахстане с большой неохотой сообщают о случаях торговли людьми, так как считают это прерогативой министерства внутренних дел¹⁰¹ (см. ниже).

Коррупционные механизмы в государственных структурах

Организация Transparency International определяет коррупцию как «злоупотребление лицами вверенной им властью и использование ее в личных целях»¹⁰². Казахстан отличается одним из самых высоких уровней коррупции среди представителей государственной администрации и в политических кругах¹⁰³. В рейтинге индекса восприятия коррупции (IPC), который ведет Transparency International, в 2015 г. Казахстан получил 28 баллов по шкале от 0 (самый высокий уровень коррупции) до 100 (наиболее низкий уровень коррупции)¹⁰⁴. В 2013 г. 66% опрошенных считали, что полиция отличается крайней коррупцией, и 63% говорили то же о правовой системе¹⁰⁵. Мигранты в неурегулированном положении с подозрением относятся к представителям правоохранительных органов и Инспекции труда, многие из которых коррумпированы. Мигранты, ставшие жертвами злоупотреблений, часто не собираются подавать жалобу, поскольку знают, что нарушители их прав могут отменить судебное преследование, дав взятку соответствующим инстанциям (полиции, судьям и др.). Представители инспекции труда также могут не выполнять своих обязанностей, когда, получив взятку, не отмечают нарушений условий труда. В стране, где правоохранительные органы отмечены очень высоким уровнем коррупции, жертвы торговли людьми также чаще всего боятся подавать жалобу на лиц, совершавших соответствующие нарушения. Кроме

99. Статьи с 191 до 200 Трудового кодекса республики Казахстан, [http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38910832#pos=1;-307].

100. «Численность населения РК превысила 17,39 млн человек», 6 января 2015, Kapital.kz [на русском языке: <https://kapital.kz/gosudarstvo/36438/chislennost-naseleniya-rk-prevysila-17-39-mln-chelovek.html>].

101. Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая их причины и последствия, мониторинговая миссия в Казахстане, 28 августа 2014. A/HRC/27/53/Add.2.

102. Transparency International, Азбука антикоррупционера, 2009. [На английском языке: The anti-corruption plain language, 2009, [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide].

103. В 2015 г. Казахстан занимал 128 место из 168 стран в рейтинге индекса восприятия коррупции (IPC), который ведет Transparency International. Организация классифицирует страны в зависимости от уровня коррупции в государственной администрации и политических кругах. Transparency International, Индекс восприятия коррупции, 2015. [На английском языке: Corruption Perception Index 2015, <http://www.transparency.org/cpi2015#downloads>].

104. Там же.

105. Transparency International, Барометр мировой коррупции, национальные результаты, Kazakhstan, 2013. [На английском языке: Global corruption barometer, National results, Kazakhstan, 2013, <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kazakhstan>].

того, МОМ¹⁰⁶ считает недостаточными денежные средства, которые государство выделяет на защиту жертв правонарушений.

Недоверие со стороны мигрантов с неурегулированным статусом по отношению к властям (миграционной полиции, государственной службе безопасности, таможене, налоговой службе и др.) усугубляется вследствие вымогательства со стороны представителей властей. Боясь ареста, заключения и выдворения из страны вследствие их неурегулированного положения, мигранты бывают вынуждены платить. На одном из рынков Алматы мигрант Шахром, гражданин Таджикистана, объяснял¹⁰⁷ миссии FIDH, как мигрантам из Центральной Азии, положение большинства которых не урегулировано, удается продолжать работать. Когда представители сил охраны порядка полностью заполнили квоты по мигрантам, арестованным за нарушение миграционных правил (эти квоты устанавливает их начальство), некоторые из них начинают требовать от трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом взятки в обмен на «защиту» или, по крайней мере, на молчание. В поисках более надежного урегулирования ситуации Шахром и его семья заплатили различным посредникам, в том числе и руководству рынка, чтобы получить вид на жительство, разрешение на работу и контракт. Получив разрешение на работу («патент»), позволяющее им работать в частных семьях, а также подписав контракт на подставное лицо, они стали обладателями действующих документов. Тем не менее, эти документы не соответствуют их реальной ситуации, потому что они работают как независимые предприниматели, занимаясь торговлей на рынке. Представители иммиграционной полиции регулярно оказывают давление на этих трудящихся-мигрантов (держат их по несколько часов под арестом и не давая им, таким образом, работать), чтобы мигранты продолжали им платить, невзирая на полученные документы.

Мигранты в неурегулированном положении: «сначала люди вне закона, а потом уже жертвы»

Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом считаются в Казахстане «нелегальными» (см. Часть I) и вследствие этого рассматриваются как правонарушители. Если, в случае нарушения их основных прав, они решают обратиться к властям, то подвергаются риску ареста, заключения и выдворения из страны за нарушение миграционного и трудового законодательства, не надеясь при этом получить компенсацию или возмещение ущерба за нарушение их прав. Верховный комиссариат по правам человека подчеркивает, что «гражданство и статус проживания не должны быть определяющими факторами для оказания защиты, и что государства должны, в рамках борьбы с торговлей людьми, перейти от видения ситуации, основанной на государственной безопасности, к перспективе, в основе которой лежат права человека и жертв их нарушений»¹⁰⁸.

В отношении трудящихся-мигрантов в неурегулированном положении, ставших жертвами торговли людьми, Комиссия по правам человека при президенте Республики Казахстан¹⁰⁹

106. Международная организация по миграции, Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии, 2014. [На английском языке: International Organization for Migration, Mapping on irregular migration in Central Asia, 2014, p.84, <http://iom.kg/wp-content/uploads/2015/01/IDFPublicationeng.pdf>, на русском языке: <http://www.iom.kz/images/inform/summiDFPublicationrus.pdf>].

107. Свидетельство, задокументированное FIDH на «Зеленом базаре» в Алматы 4 июня 2016.

108. Совет по правам человека. Доклад Верховного комиссара по правам человека. Резюме проведенных консультаций по проекту основных принципов в отношении права жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты, 2 мая 2014, A/HRC/26/18.

109. Комиссия по правам человека при президенте Республики Казахстан, Специальный доклад об актуальных проблемах защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан, при

в 2014 г. подчеркивала, что, в нарушение Палермского протокола, иностранные граждане редко получают защиту, полагающуюся им в качестве жертв торговли людьми, поскольку они рискуют быть высланными с территории страны за нарушение миграционного законодательства. В статье 6 Протокола говорится, в частности, что «каждое государство–участник должно удостовериться, что его юридическая система предполагает меры, позволяющие жертвам торговли людьми получить компенсацию за нанесенный им ущерб, тогда как в статье 7 указывается, что каждое государство–участник предполагает принять законодательные меры или другие соответствующие меры, которые позволили бы жертвам торговли людьми в случае необходимости оставаться на его территории, временно или постоянно. Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства указывала в 2014 г., что Верховный суд Казахстана своим решением от 2012 г. постановил, что жертвы торговли людьми не могут преследоваться за нарушения, которые они совершили во время лишения их свободы, но высказала сожаление, что жертв торговли людьми часто либо игнорируют, либо обходятся с ними как с преступниками вследствие их неурегулированного положения. Она также подчеркнула, что расследования случаев торговли людьми проводились небрежно и редко приводили к обвинению лиц, совершавших соответствующие преступления¹¹⁰.

Защита, оказываемая страной происхождения: крайняя уязвимость граждан Узбекистана

Таджикистан и Кыргызстан — страны–участники Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей. Вследствие этого власти обеих стран обязаны защищать права своих граждан, как на собственной территории, так и в странах назначения. Однако, несмотря на то, что кыргызстанские и таджикские власти иногда проявляют добрую волю в деле помощи своим гражданам, ставшим жертвами нарушения их прав на территории Казахстана¹¹¹, сеть их дипломатических и консульских представительств ограничивается только крупными городами Казахстана (Алматы и Астана) и располагает небольшим числом сотрудников. К недостатку финансовых и людских ресурсов добавляется отсутствие информированности у кыргызстанских и таджикских мигрантов относительно их собственных прав и услуг, осуществляемых представительствами их стран за рубежом.

Положение в Казахстане трудящихся из Узбекистана особенно уязвимо, поскольку у подавляющего большинства не урегулирован статус. У них часто нет ни права на работу, ни вида на жительство. Будучи временными мигрантами, они зависят от работы и работодателя, имея при этом ограниченный доступ к социальным службам, которыми пользуются постоянные резиденты. Работая на стройках, где не соблюдаются меры безопасности, а также в качестве домашних работников, особенно уязвимых для злоупотреблений вследствие их изолированного состояния, они часто становятся жертвами эксплуатации, принудительного труда или торговли людьми (см. Часть II). Их крайняя уязвимость также является следствием пассивного отношения к нарушениям их прав со стороны

технической поддержке МОМ, Астана, 2015. [На английском языке : The Commission on human rights under the President of the Republic of Kazakhstan, Special report on current issues affecting human rights protection in the area of combating trafficking in persons in the Republic of Kazakhstan, with the technical support of the IOM, Astana, 2015, <http://www.iom.kz/new/166-press-rel-athtmig>]

110. Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая их причины и последствия, мониторинговая миссия в Казахстане, 28 августа 2014. A/HRC/27/53/Add.2.

111. См. также доклад FIDH при участии АДЦ Мемориал и Бир Дуйно-Кыргызстан, посвященный этому вопросу: FIDH, «Женщины и дети из Кыргызстана, затронутые миграцией», 2016 [<https://www.fidh.org/ru/regiony/evropa-i-central-naya-aziya/kyrgyzstan/central-naya-aziya-prava-migrantov>].

их собственного правительства, которое при этом считает их преступниками за отъезд из страны¹¹². Представители сил охраны порядка Узбекистана часто требуют от семей трудящихся-мигрантов, чтобы те убедили своих близких вернуться в Узбекистан, угрожая в противном случае объявить их «религиозными экстремистами». Они также требуют звонить трудящимся-мигрантам, находящимся за границей и призывать их вернуться домой под угрозой осуждения по ложным обвинениям¹¹³. Не имея возможности, в отличие от мигрантов из Кыргызстана и Таджикистана, получить помощь от консульских служб, мигранты из Узбекистана боятся быть идентифицированными как трудящиеся-мигранты без урегулированного статуса и, вследствие этого, быть высланными в Узбекистан, где они рискуют подвергнуться аресту.

2. ОТСУТСТВИЕ ВОЗМОЖНОСТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА

Международная ситуация с регуляризацией миграционного статуса

В Замечании общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей затрагивает вопрос урегулирования статуса. Несмотря на то, что Казахстан не ратифицировал Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Замечание общего порядка предоставляет важную информацию относительно юридической защиты в этой области.

«В статье 35 Конвенции [Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей] поясняется, что, несмотря на то, что часть III защищает права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей независимо от их миграционного статуса, она не должна толковаться как подразумевающая урегулирование статуса для трудящихся-мигрантов или членов их семей с неурегулированным статусом или как утверждение какого-либо права на получение такого урегулированного статуса. Хотя государства-участники не обязаны обеспечивать урегулирование статуса трудящихся-мигрантов или членов их семей, они принимают надлежащие меры, когда в пределах их территории находятся трудящиеся-мигранты и члены их семей, не имеющие постоянного статуса, с тем чтобы не допустить сохранения такого положения (пункт 1 статьи 69). В этой связи государства-участники рассматривают возможность упорядочения положения таких лиц в каждом отдельном случае в соответствии со своим применимым законодательством и двусторонними или многосторонними соглашениями с учетом обстоятельств въезда, длительности их пребывания и других соответствующих соображений, в частности тех, которые касаются семейного положения (пункт 2 статьи 69). В случае, когда государства-члены предусматривают в своем законодательстве упорядочение положения трудящихся-мигрантов, они должны обеспечить, чтобы все трудящиеся-мигранты и члены их семей с неурегулированным статусом имели

112. Посольство Узбекистана не ответило на просьбу о встрече и на приглашение на круглый стол с представителями гражданского общества и казахстанских властей, отправленные FIDH в феврале 2016.

113. «СНБ Узбекистана активно пытается вернуть своих граждан на Родину», информационное агентство Озодагон, 8 апреля 2016 [<http://catoday.org/centrasia/26028-snb-uzbekistana-aktivno-pytaetsya-vernut-svoih-grazhdan-na-rodinu.html>].

практический доступ к таким процедурам упорядочения положения без какой-либо дискриминации, и чтобы такие процедуры не использовались произвольным образом (статьи 7 и 69)»¹¹⁴.

Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей напомнил, что «упорядочение правового положения – наиболее эффективная мера для решения проблемы крайней уязвимости трудящихся-мигрантов и членов их семей с неурегулированным статусом. В этой связи государствам-участникам следует рассмотреть меры политики, включая программы урегулирования статуса мигрантов, с целью предупреждения или разрешения ситуаций, когда трудящиеся-мигранты и члены их семей не имеют постоянного статуса или рискуют его утратить (пункт 1 статьи 69)»¹¹⁵.

В Казахстане большинство мигрантов с неурегулированным статусом не обладают никакими правовыми средствами для его урегулирования и получения минимальной защиты. Законодательство в области трудовой миграции основывается в основном на главе 6 Закона № 477-IV от 22 июля 2011 г. «О миграции населения» и на Законе № 2337 от 19 июня 1995 «О правовом положении иностранцев». Несмотря на то, что потоки временной миграции внутри СНГ (см. Часть I, определение трудовой миграции) являются наиболее распространенными формами миграции в Казахстане, о них упоминают в законе только некоторые ссылки.

Система квот, оторванная от реальности миграции

С 2001 г., характеризующегося началом резкого экономического подъема в Казахстане, наем казахстанскими работодателями трудящихся-мигрантов регулируется системой квот. Ежегодно в сентябре работодатели подают заявление в местную администрацию, которая передает эту информацию в министерство здравоохранения и социального развития. Министерство, в свою очередь, основываясь на количестве поданных заявок о найме иностранных работников, определяет количество иностранцев, которые могут быть наняты на работу в Казахстане. Эти данные публикуются в декабре и относятся к следующему году. Подобные квоты соответствуют, с одной стороны, определенному проценту активной части казахстанского населения, а с другой, абсолютному числу в рамках осуществления определенных приоритетных проектов. Квоты разделяются по стране происхождения, а также определены для каждого из четырнадцати регионов Казахстана, Астаны и Алматы. Основной целью этой системы является защита внутреннего рынка труда. Первая квота, которая была определена в 2001 г., равнялась 0,15% активного населения, а затем ежегодно увеличивалась, достигнув в 2008 г. 1,6%, после чего снизилась до 0,75% в 2009 и 2010 гг. вследствие экономической рецессии. После небольшого увеличения вплоть до 2013 г. (1,3% активного населения), в 2014 г. снова было замечено снижение (0,7%).¹¹⁶

В настоящее время существует четыре категории квот: топ-менеджеры, высококвалифицированные специалисты, высококвалифицированные работники и, с 2006 г.,

114. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Замечание общего порядка №2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, параграф 15, 28 августа 2013, CMW/C/GC/2 [на английском языке: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW_C_GC_2_ENG.PDF, на русском языке: <http://publickomitet.ru/un/Resources/4/ch7/GC2.pdf>].

115. Там же, параграф 16.

116. Елена Садовская, Законная трудовая миграция в Казахстан, Демоскоп, номера 583-584, 27 января-9 февраля 2014 [<http://demoscope.ru/weekly/2014/0583/tema03.php>].

сезонные сельскохозяйственные работники. Три первые группы включают рабочие места, требующие высокой квалификации, они лишь в очень малой степени¹¹⁷ касаются выходцев из других стран Центральной Азии, занимающих рабочие места, для которых либо вовсе не требуется квалификации, либо достаточно квалификации низкого уровня (см. Часть I). Система квот на сезонных трудящихся-мигрантов не соответствует реальности. Фермерские хозяйства, желающие на законных основаниях использовать на своих полях труд мигрантов (с марта по ноябрь, с пиком занятости во время сбора урожая в июле-августе-сентябре) должны более чем за шесть месяцев указать число трудящихся-мигрантов, которых они намерены нанять на следующий сезон, и их фамилии. Подобная система, разумеется, плохо приспособлена к нуждам хозяйств, а значит, не соответствует реальности, и хозяйства часто действуют в ее обход. Более того, заполнение документов в представительствах местной администрации, которые могут находиться в нескольких сотнях километров от места жительства работодателей, требует затрат времени и денег¹¹⁸. Подобная административная процедура перестала быть обязательной в отношении кыргызстанских мигрантов с момента вступления Кыргызстана в ЕАЭС, но она остается обязательной для найма мигрантов из Узбекистана и Таджикистана. С началом спада казахстанской экономики администрация Енбекшиказахского района старалась воспрепятствовать найму трудящихся-мигрантов на сельскохозяйственные работы, предлагая вместо них владельцам хозяйств кандидатуры безработных граждан Казахстана¹¹⁹. Система квот на сезонных трудящихся-мигрантов также увеличивает зависимость мигрантов от работодателей, поскольку от последних зависит урегулирование статуса мигрантов¹²⁰.

Закон о домашних работниках: юридические лакуны и действия в обход закона

Кроме системы квот, существуют новые положения миграционного законодательства, принятые в декабре 2013 г.¹²¹, повсеместно называемые «законом о домашних работниках» и предусматривающие возможность работы трудящихся-мигрантов на частных лиц. Частные лица имеют право использовать труд максимум пяти человек, а трудящиеся-мигранты должны получить непосредственно в местной администрации разрешение на работу («патент»), которое дает им право работать на частное лицо в течение года. Патент можно возобновить только один раз на аналогичный период и с обязательным перерывом в один месяц. Согласно новым положениям, вид на жительство трудящихся-мигрантов продлевается на срок, указанный в разрешении на работу. В качестве цели въезда в страну трудящиеся-мигранты должны указать в своей миграционной карте «работа», а затем

117. По данным министерства образования и социального развития Казахстана, на 1 января 2015 г. было выдано 30 728 разрешений на работу. 31% получивших разрешения мигрантов были из Китая, 20% из Турции, 8% из Индии, 5% из Италии, и только 4% из Узбекистана. «В Казахстане могут отменить квоты на самостоятельное трудоустройство иностранцев», Курсив.kz, 13 февраля 2015. [На русском языке: http://www.kursiv.kz/news/obshestvo/minzdrav_i_sotsrazvitiya_predlagaet_otmenit_kvoty_na_samostoyatelnoe_trudoustroystvo_inostrantsev_841/].

118. Во время интервью, проведенного FIDH в Есике, один из владельцев фермерского хозяйства объяснил, что не смог поехать в 2015 г. в Талдыкорган, в 400 км от Эсика, так как подобная поездка занимает несколько дней, и у него не было времени.

119. Свидетельство Бакыргул Елчибаевой, директора Фонда местных сообществ Енбекшиказахского района.

120. Рекомендация FIDH из доклада 2009 г.: «FIDH призывает власти Казахстана пересмотреть порядок выдачи разрешений на работу и обеспечить выдачу разрешений на работу на руки самим мигрантам» из доклада «Казахстан/Кыргызстан: Эксплуатация трудящихся-мигрантов, отказ в защите прав беженцам и лицам, ищущим убежища», 2009 [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/Kazakhstan530r-2.pdf>].

121. Изменения и дополнения к некоторым законодательным актам Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции, 10 декабря 2013, № 153-V.

зарегистрироваться и заплатить 3074 тенге (эквивалент 8,50 € в июле 2016 г. или 15,50 € в январе 2014 г.), а также 1618 тенге (эквивалент примерно 5 € в июле 2016 г.) ежемесячного сбора, который они должны оплатить заранее¹²².

Во время обсуждения «закона о домашних работниках» министр экономики Казахстана Ерболат Досаев заявил¹²³, что борьба с неупорядоченной миграцией является одним из приоритетов правительства и что новый закон позволит более широкое урегулирование статуса трудовых мигрантов. Тем не менее, принятие этих дополнений к закону не касается трудящихся-мигрантов, работающих в частных семьях. Никаких мер не предусмотрено также для тех мигрантов, которые работают в качестве самозанятых предпринимателей на себя или на предприятиях, например, в таких секторах, как строительство или сервис (в этих секторах работает большинство трудящихся-мигрантов, в основном из Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. См. Часть I). Чтобы восполнить эти юридические лакуны и получить возможность работать на законном основании, некоторые мигранты покупают патент для «домашних работников», не работая при этом на частное лицо (см. ниже свидетельство Шахрома в части III.1, «Коррупция среди представителей властей»). Представители гражданского общества¹²⁴ сообщают, что мигранты группами по 20 или 30 человек работают как «домашние работники» на стройках, управляемых частными предприятиями».

Вследствие отрыва от реальности системы квот на сезонных трудящихся-мигрантов, все больше развивается практика субаренды земельных участков. Трудящиеся-мигранты не получают зарплату, но получают за работу определенную часть собранного ими урожая, которую могут продать или использовать для собственного питания. Различные интервью, проведенные FIDH среди трудящихся-мигрантов из Кыргызстана, работавших на полях в Енбекшиказахском районе, показали, что большинство получали 50% собранного ими урожая, что в случае плохого урожая представляет слишком малую и несоразмерную затраченному труду плату. В настоящее время в Казахстане нет законодательства, регулирующего отношения между владельцем земельных угодий и сезонным трудящимся-мигрантом.

После принятия в 2011 г. новой версии закона о мигрантах, иностранные граждане получили возможность обращаться в компетентные административные органы с просьбой о получении патента, дающего им возможность осуществлять трудовую деятельность в качестве самозанятого предпринимателя. Согласно докладу МОМ¹²⁵, только один патент подобного рода был выдан в 2012-2013 гг. Патент охватывает деятельность не более тридцати возможных профессий, ни одной из которых в настоящее время не занимаются мигранты из Центральной Азии. В частности, мигрантам не разрешена самозанятость в качестве продавца и торговца на рынке. Таким образом, у мигрантов, работающих на рынках, существуют три возможности: 1. работать нелегально и прятаться при появлении

122. «Плюсы и минусы легализации трудовых мигрантов в РК», Закон, 27 мая 2014 [на русском языке: <http://www.zakon.kz/4627313-pljusy-i-minusy-legalizacii-trudovykh.html>].

123. «По данным казахстанских властей, неурегулированные иммиграционные потоки составляют ежегодно 300 000 мигрантов», Azer News, 6 марта 2013. [На английском языке: «Kazakhstan says illegal migration hits 300,000 a year» Azer News, 6 March 2013, <http://www.azernews.az/region/50561.html>].

124. Эльвира Ватлина, Айна Шорманбаева, Лилия Халиулина. Круглый стол с представителями гражданского общества и властей Казахстана, организованный FIDH 30 мая 2016 в Астане.

125. Международная организация по миграции. Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии, 2014. [На английском языке: International Organization for Migration, Mapping on irregular migration in Central Asia, 2014, p.84, <http://iom.kg/wp-content/uploads/2015/01/IDFPublicationeng.pdf>, на русском языке: <http://www.iom.kz/images/inform/summiIDFPublicationrus.pdf>].

представителей миграционной полиции, 2. получить патент на работу и контракт, заплатив взятки администрации рынка и различным посредникам, а также представителям миграционной полиции¹²⁶ (см. выше свидетельство Шахрома в части III.1, «Коррупционные механизмы среди представителей власти»), или 3. получить постоянный вид на жительство или гражданство Казахстана, позволяющие работать без патента. Согласно полученной информации, постоянный вид на жительство может быть получен в Алматы незаконным образом за 5000 долларов, а казахстанское гражданство за 20 000 долларов. Для сравнения, средняя зарплата в Казахстане в 2016 г. равняется 150 000 тенге, то есть около 390 евро или 430 долларов.

Новые правила для мигрантов из Кыргызстана: теоретическая возможность урегулирования статуса

После того, как Кыргызстан в августе 2015 г. вступил в ЕАЭС, его граждане, единственные не нуждающиеся в разрешении на работу, пользуются таким же доступом к рынку труда и социальным пособиям, что и граждане Казахстана. Теоретически эти новые положения устраняют все административные препятствия при урегулировании пребывания в Казахстане кыргызстанских трудовых мигрантов. Тем не менее, на практике по-прежнему существуют трудности, связанные, в частности, с незнанием новых положений представителями сил правопорядка на местах. Представители Фонда местных сообществ Енбекшиказахского района, который помогает земельным владельцам и мигрантам в подписании контрактов на работу и следит за соблюдением условий контракта обеими сторонами, объяснили FIDH, что административные органы еще не знают новых правил. Так, налоговая служба Енбекшиказахского района отказалась принять во внимание контракт, подписанный кыргызстанскими мигрантами с их работодателем, и потребовала от них использовать, как раньше, формуляр, предусмотренный для домашних работников. Кроме того, сами кыргызстанские мигранты могут быть не в курсе этих механизмов и не требовать подписания письменного контракта. Многие кыргызстанские мигранты, живущие на территории Казахстана уже более десяти лет, сообщили FIDH, что продолжают выезжать и заново въезжать в страну каждые два месяца, а также давать взятки миграционной полиции, и подчеркнули, что их положение известно всем в деревне. Наконец, упрощение процедур по урегулированию статуса трудящихся-мигрантов не может быть эффективным без борьбы с бесчестными работодателями, отказывающимися подписывать письменный контракт, чтобы не платить налогов или иметь более широкие возможности для эксплуатации работников (см. выше Часть II.1. «Отсутствие контракта на работу и другие неправомерные условия труда»).

Амнистия как временная мера

Во время круглого стола, организованного FIDH с представителями гражданского общества Казахстана в мае 2016 г., представители казахстанских министерств экономики и внутренних дел упомянули о проекте амнистии, которая позволила бы трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом урегулировать свое положение. Эта мера, являясь шагом в правильном направлении, тем не менее, является разовой и не может принести реального решения системной проблемы, как это доказывают результаты предыдущей амнистии, проведенной в Казахстане. С 1 августа по 31 декабря 2006 г. амнистия позволила гражданам Казахстана, нелегально использовавшим труд мигрантов, урегулировать их положение

¹²⁶ Интервью с мигрантом из Таджикистана на «Зеленом базаре», записанное FIDH в Алматы 4 июня 2016.

сроком на три года. Этой мерой¹²⁷ смогли воспользоваться только 165 000 человек из более чем полумиллиона мигрантов с неурегулированным статусом, находившихся в то время на территории Казахстана, и 47% из этих 165 000¹²⁸ снова оказались в неурегулированном положении год спустя¹²⁹.

127. Ричард Вейтц, «Казахстан принял новое законодательство касательно положения трудящихся-мигрантов», Джеймстаунский фонд, 17 января 2014 [на английском языке: « Kazakhstan Adopts New Policy Toward Foreign Migrants », The Jamestown Foundation, Eurasia Daily Monitor Volume: 11 Issue, 17 January 2014, http://www.jamestown.org/regions/centralasia/single/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=7&tx_ttnews%5Btt_news%5D=41835&tx_ttnews%5BbackPid%5D=53&cHash=69a448dd0065a19990b740e6660cc357#.V2_о301b9CU].

128. «По оценкам независимых экспертов, число нелегальных трудовых мигрантов в Казахстане доходит до полумиллиона человек », Zakon.kz, 28 ноября 2008. [На русском языке: <http://www.zakon.kz/127320-po-ocenkam-nezavisimykh-jekspertov.html>].

129. Бавна Даве, «Мобильность рабочей силы остается неурегулированной: недостаток законодательных рамок положения трудовых мигрантов в Казахстане, опрос по Центральной Азии», 2014. [На английском языке : Keeping labour mobility informal: the lack of legality of Central Asian migrants in Kazakhstan, Central Asian Survey, 33:3, 346-359, 2014].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом, составляющие подавляющее большинство трудящихся-мигрантов на территории Казахстана, находятся в особо уязвимом положении. Они часто работают в тяжелых условиях и становятся жертвами эксплуатации, психологического и физического насилия, принудительного труда или торговли людьми. Они часто живут в неприемлемых и унижающих человеческое достоинство условиях, работают без соблюдения мер безопасности. Шаткое административное положение ограничивает доступ их детей к образованию, а также доступ и их самих, и всей семьи к медицинскому обслуживанию.

Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом квалифицируются как правонарушители и обладают очень ограниченным доступом к правосудию. Боясь репрессий, вымогательства и/или задержаний, арестов и высылки из страны за нарушение иммиграционного законодательства, они зачастую не решаются обращаться к властям с жалобами на нарушение их прав. Трудящиеся-мигранты, особенно те из них, кто занят в сельском хозяйстве и строительстве или работает в качестве домашних работников в частных семьях, остаются «невидимыми» в глазах администрации и, вследствие неурегулированности их юридического статуса, не пользуются никакой защитой их прав. Подобная ситуация является нарушением основных международных договоров и других документов в области прав человека, участником которых является Казахстан. Для улучшения защиты прав всех трудящихся-мигрантов необходимо положить конец безнаказанности нарушающих их права работодателей и лиц, ответственных за эксплуатацию и торговлю людьми, а также усилить меры по борьбе с коррупцией среди представителей власти.

Кроме того, большинство трудящихся-мигрантов из Узбекистана и Таджикистана не имеют возможности урегулировать свое положение. Они находятся в ситуации, когда миграционное законодательство оказывается оторванным от реальности сезонной миграции, и вынуждены работать в отсутствие законодательных рамок в отношении малоквалифицированного труда, в том числе, рабочих мест, временно занятых иностранными гражданами на стройках и рынках, или в отношении сдаваемых мигрантам земельных участков. Урегулирование положения трудящихся-мигрантов из Центральной Азии позволит обеспечить лучшую защиту их прав (например, путем подписания контракта или обращения в административные органы без страха подвергнуться аресту или вымогательству).

FIDH БЛАГОДАРИТ

членские организации FIDH в Казахстане: Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, «Бир Дуйно - Кыргызстан» и Антидискриминационный центр «Мемориал», партнерские организации в Казахстане – Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива», «Сана Сезим», Фонд местных сообществ Енбекшиказахского района, Фонд защиты детей, «Мейерим», «Общественная Позиция», «Союз кризисных центров Казахстана», Центр защиты женщин, а также Гульнуру Идигееву и Наталью Исхакову, в России: Комитет «Гражданское содействие», – за их участие в семинаре по подготовке международной исследовательской миссии и в круглом столе с участием представителей государственных органов.

FIDH выражает особую благодарность Айне Шорманбаевой (Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива»), Бакытгуль Ельчибаевой (Фонд местных сообществ Енбекшиказахского района) и Лилии Халиулиной («Сана Сезим») за их ценный вклад и помощь на протяжении всего этого проекта, а также при организации и проведении исследовательской международной миссии.

FIDH также выражает благодарность всем лицам, встречи и консультации с которыми состоялись во время исследовательской миссии и на всем протяжении этого проекта.

РЕКОМЕНДАЦИИ

FIDH призывает власти республики Казахстан:

- Ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.
- Ратифицировать Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.
- Ратифицировать Конвенцию № 97 (1949) МОТ о трудящихся-мигрантах, конвенцию № 143 (1975) о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения), Конвенцию № 189 (2011) о достойном труде домашних работниц и работников, а также рекомендации № 201 (2011) о достойном труде домашних работниц и работников.
- Полностью выполнить рекомендации Комитета по правам человека, обозначенные в его заключительных замечаниях относительно второго периодического доклада по Казахстану¹³⁰, в том числе, рекомендации по поводу нарушения прав трудящихся-мигрантов и отсутствия защиты¹³¹.
- Взять на себя обязательство незамедлительного ответа специальным процедурам, желающим посетить Казахстан, касательно различных аспектов, связанных с организацией их визита (в том числе относительно сроков и круга полномочий), чтобы позволить осуществление этих визитов согласно открытому и постоянному приглашению, направленному всем обладателям полномочий 28 июля 2009 г.
- Принять необходимые меры для гарантирования открытости информации касательно существующих миграционных процессов в Казахстане и ее доступности для общественных организаций в целях оптимизации защиты прав всех трудящихся-мигрантов и их семей.
- Для обеспечения возможности всем мигрантам, выходцам из стран, не являющихся членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС), работающим в таких секторах, как строительство, сельское хозяйство, услуги или торговля, легализации их положения на устойчивой основе, внести изменения в иммиграционное и трудовое законодательство, создав необходимые положения для выдачи разрешения на работу или «патента», вне зависимости от того, работают ли они на частное или юридическое лицо, а также расширить список самостоятельной предпринимательской деятельности, которой имеют право заниматься иностранные граждане. Плата за патент должна взиматься только после выплаты первой зарплаты во избежание создания ситуации, в которой трудящийся-мигрант оказывается в зависимости от своего работодателя.
- Внести поправки в закон о миграции в целях внесения в него указания об основополагающих правах всех трудящихся-мигрантов, в том числе домашних и сезонных работников, в соответствии с международными стандартами в области прав человека, в частности, права на справедливые и равные условия труда (в том числе на справедливое вознаграждение), на соблюдение мер безопасности, на разумную длительность рабочего времени, на выходные и отдых, а также право на вступление в профсоюз. В закон о профсоюзах также должны быть внесены поправки, позволяющие всем трудящимся-мигрантам создавать профсоюзы.
- Обеспечить равное применение законодательства Республики Казахстан, в том числе по вопросам миграции, на всей территории Республики; усилить борьбу с коррупцией среди представителей казахстанских властей, в том числе среди представителей сил правопорядка, таможни, миграционной полиции и инспекции труда.

130. Комитет по правам человека, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Казахстана, 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2.

131. Комитет по правам человека, Заключительные замечания по второму периодическому докладу Казахстана, 9 августа 2016, CCPR/C/KAZ/CO/2, пар. 33-36.

- Продолжать предоставлять представителям таможенной и полицейской служб возможность повышать их квалификацию в области действующих на территории Республики Казахстан миграционных правил относительно проживания и использования труда трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также борьбы с торговлей людьми.
- Усилить сотрудничество между миграционной полицией и инспекцией труда в целях выявления мигрантов, ставших жертвами нарушения их основополагающих прав, в частности, мигрантов, ставших жертвами жестокого обращения, эксплуатации, принудительного труда или торговли людьми в целях получения экономической выгоды или сексуальной эксплуатации.
- Создать систему непосредственной подачи жалоб, доступную для всех трудящихся-мигрантов, ставших жертвами жестокого обращения; быстро и эффективно реагировать на сообщения о нарушениях прав всех трудящихся-мигрантов; проводить быстрые, эффективные, независимые и беспристрастные расследования; привлекать к ответственности лиц, ответственных за злоупотребления в отношении всех трудящихся-мигрантов и нарушения их прав, в том числе тех, кто использует труд мигрантов, не подписав с ними контракт, или не соблюдает условия подписанного контракта (рабочее время, выплата заработной платы, выходные и праздничные дни и т.д.).
- Обеспечить эффективным образом для всех мигрантов, ставших жертвами торговли людьми, иммунитет в случае нарушения миграционных правил, а также надежную систему защиты во время проведения расследования и, в случае необходимости, судебного разбирательства, в целях гарантии их безопасности в случае ответных репрессивных мер со стороны нарушителей.
- Усилить систему мониторинга условий труда мигрантов, разрешив представителям инспекции труда совершать частый и незапланированный контроль малых, средних и крупных предприятия и выделив для осуществления этой деятельности необходимые финансовые средства и людские ресурсы.
- Выделить трудовой инспекции необходимые людские ресурсы для проведения информационных кампаний среди трудящихся-мигрантов касательно их прав, вне зависимости от их правового статуса, а также касательно доступных средств правовой защиты, в том числе механизма подачи жалобы в инспекцию труда в случае нарушения прав трудящихся-мигрантов.
- Укрепить силы всех заинтересованных сторон, в том числе представителей полиции, судей и адвокатов, а также поставщиков социальных услуг и гражданского общества в их борьбе с торговлей людьми в целях обеспечения жертвам торговли эффективных средств правовой защиты.
- Усилить сотрудничество между сторонами, заинтересованными в деле борьбы с торговлей людьми на национальном, а также на региональном уровне, включая действующие в соседних странах, в частности, в Кыргызстане и Узбекистане.
- Пополнить список получателей бесплатной медицинской помощи в случае инфекционных заболеваний, внеся в него, кроме иностранных граждан, имеющих постоянный вид на жительство, также всех трудящихся-мигрантов, вне зависимости от того, урегулирован ли их правовой статус или нет.
- Более активно проводить программы профилактики и диагностики ВИЧ и туберкулеза среди всех трудящихся-мигрантов, привлекая к этому здравоохранительные службы Казахстана.
- Обеспечить всем женщинам-мигрантам, вне зависимости от их юридического статуса, бесплатный доступ к мерам защиты сексуального и репродуктивного здоровья, включая бесплатный доступ к средствам контрацепции, а также к дородовому и послеродовому уходу.
- Обеспечить всем детям, в том числе, детям сезонных и временных трудящихся-мигрантов, бесплатный доступ к образованию, внести поправки в приказы № 398 и № 468, гарантируя

всем детям бесплатный доступ к образованию, независимо от юридического статуса родителей.

– Представить промежуточный доклад о ходе выполнения рекомендаций, принятых во втором Универсальном периодическом обзоре Совета по правам человека, в частности, рекомендации, призывающие Казахстан обеспечить равный доступ к образованию для всех детей, в том числе детей мигрантов и беженцев, отменив для этого юридические и административные условия этого доступа, такие, как регистрация, и обеспечить, в рамках миграционного контроля и договоров об экстрадиции, защиту прав всех заинтересованных лиц, гарантируя соблюдение их права на физическую неприкосновенность и на справедливое судебное разбирательство¹³².

FIDH призывает власти стран происхождения трудящихся-мигрантов, отправляющихся в Казахстан, в частности, власти Кыргызской Республики и Таджикистана:

– Провести или продолжать проводить среди трудящихся-мигрантов и потенциальных/будущих трудящихся-мигрантов, а также членов их семей информационные кампании на своей территории, а также на территории Республики Казахстан (или других стран назначения) при помощи сети консульств, средств массовой информации и интернета по следующим темам:

- Правила пребывания и занятости, применимые к выходцам соответственно из каждой из этих стран, в зависимости от двусторонних договоров и/или региональных договоров, подписанных в этих областях с Казахстаном, а также условия доступа к различным социальным службам (в частности, доступ к системам здравоохранения и образования);
- Права всех трудящихся-мигрантов, вне зависимости от их юридического статуса, гарантированные Конвенциями ООН;
- Риски, которым могут подвергаться мигранты на территории Казахстана, включая риск нарушения их прав как работодателями, так и представителями казахстанских властей или криминальными структурами, а также жестокое обращение и насилие сексистского характера;
- Помощь, которую могут оказать мигрантам консульские службы их стран в случае нарушения их прав на территории Казахстана (или другой страны назначения).

– Обеспечить посредством сети консульских служб юридическую, психологическую и финансовую помощь всем выходцам из соответствующих стран, включая трудящихся-мигрантов, жертв жестокого обращения и насилия, в том числе сексистского характера.

– Осуществлять мониторинг судебных разбирательств, инициированных на территории Казахстана в отношении трудящихся-мигрантов вследствие нарушения миграционных правил.

– Продолжать сотрудничество в деле борьбы против различных форм торговли людьми, широко распространенных в Центральной Азии и представляющих особый риск для трудящихся-мигрантов.

– В рамках регионального сотрудничества бороться против незаконных сетей вербовки, действующих на территории этих стран.

FIDH призывает власти Узбекистана:

– Ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

– Прекратить рассматривать отъезд из Узбекистана на работу за границу как «измену» в отношении собственного государства со стороны его граждан; признать испытываемые

¹³². Совет по правам человека, Доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, Казахстан, 10 декабря 2014, A/HRC/28/10.

ими за границей трудности и обеспечить жертвам нарушения прав юридическую, психологическую и финансовую помощь при посредничестве консульских служб.

FIDH призывает мировое сообщество использовать все возможные средства, чтобы убедить власти Республики Казахстан и стран происхождения, в частности, Узбекистана и Кыргызской Республики, осуществить вышеуказанные рекомендации.

FIDH призывает Специального докладчика ООН по правам мигрантов:

– Потребовать от правительств Узбекистана, Кыргызской Республики и Таджикистана направить приглашение для проведения исследовательской миссии в каждой из этих стран для оценки положения в области прав вернувшихся домой трудящихся-мигрантов и членов их семей.

– Организовать работу исследовательской миссии в Казахстане для оценки положения трудящихся-мигрантов, нелегально проживающих на территории страны.

FIDH призывает Специального докладчика ООН по вопросам насилия в отношении женщин, его причин и последствий:

– Организовать работу исследовательской миссии в Казахстане для оценки ситуации в области прав женщин-мигрантов и, в частности, тех из них, кто работает на частных работодателей в качестве «домашних работниц».

FIDH призывает Европейский союз:

– Систематически включать вопросы, связанные с правами мигрантов и членов их семей в странах назначения, а также с правами тех, кто остается в странах происхождения, в двусторонний диалог с Казахстаном, Узбекистаном, Кыргызстаном и Таджикистаном.

– Гарантировать, чтобы вопрос об эффективном соблюдении прав человека не был обособлен и не упоминался исключительно в рамках двусторонних диалогов по правам человека, но также был включен во все другие форматы диалога и обсуждался на всех переговорах; гарантировать политическую поддержку достижения этой цели на всех уровнях обсуждения (в том числе в рамках торговых переговоров или в рамках органов ООН).

– Выполнить рекомендацию Совета Европейского союза, предлагающего «Комиссии разработать, в сотрудничестве с центрально-азиатскими партнерами, стратегии, отвечающие динамике рынков труда и изменениям в моделях трудовых мигрантов с тем, чтобы минимизировать безработицу через продвижение предпринимательства и путем содействия трудоустройству и расширения возможностей молодежи, женщин и лиц, относящихся к меньшинствам»¹³³.

FIDH призывает Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ):

– Внимательно следить за положением трудящихся-мигрантов и членов их семей в Казахстане в рамках ее мандата в области прав человека.

133. Совет Европейского союза, «Заключения Совета Европейского союза о стратегии ЕС по Центральной Азии», Совет по иностранным делам. 22 июня 2015 [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10191-2015-INIT/fr/pdf>], на русском языке: http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/press_corner/2015/fac_22_june_2015_ru.pdf].

ПРИЛОЖЕНИЕ

Список лиц, встречи с которыми состоялись в Казахстане в ноябре 2015 г., а также в марте и мае 2016 г.:

Представители государственной администрации Казахстана:

- Министерство экономики, Виктор Бус, заместитель директора департамента социальной миграционной политики и развития государственных органов ведомства.
- Министерство внутренних дел, Нургали Ристанов, представитель департамента миграционной полиции.
- Министерство сельского хозяйства, Аяулым Мустафина, эксперт департамента стратегического планирования и анализа.

Представители местной и региональной администрации:

- Областной департамент инспекции труда Южно-Казахстанской области, Бастар Ескараев, директор.
- Управление административной полиции города Шымкента, Алма Сергазиева, главный инспектор отдела защиты женщин от насилия.

Представители иностранных государств:

- Посольство Кыргызской Республики в Казахстане, Алмаз Байбосов, второй секретарь - консул.
- Генеральное консульство Кыргызской республики в Алматы (Казахстан), Гульнур Нарматова, консул.

Международные организации:

- Международная организация по миграции (МОМ), местный (Казахстан) офис, координирующий деятельность по Центральной Азии, Деян Кесерович, глава миссии; Светлана Жасымбекова, координатор программ в Астане; Алия Белоносова, национальный координатор в Алматы.
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Казахстанский офис (Астана), Мирко Гюнтер, заместитель главы миссии; Максим Кан, ассистент проекта по экономическим и экологическим вопросам.
- ООН - Женщины, региональный офис Центральной Азии в Казахстане (Алматы), Наргиз Азизова, специалист по программам.

Неправительственные организации и ассоциации:

- Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, Денис Живага, заместитель директора.
- Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива» (Алматы), Айна Шорманбаева, президент; Амангельды Шорманбаев, эксперт по политическим правам; Роза Айтিকেева, эксперт по вопросам торговли людьми.
- «Сана Сезим», Хадича Абышева (президент), Шахноза Хасанова (вице-президент) и Лилия Халиулина (юрист).
- Фонд местных сообществ Енбекшиказахского района, Бакытгуль Ельчибаева, директор, и Асет Алмухамедов, юрист.

- Детский фонд Казахстана (Алматы), Эльвира Ватлина, президент, и Альмира Жаппарова, эксперт по вопросам доступа к медицинскому обслуживанию.
- «Общественная позиция» (Алматы), Асия Калиева, президент.
- «Мейерим» (Актау), филиал Казахстанского международного бюро по вопросам прав человека и соблюдения законности в Мангистауской области, Александр Муха, директор.
- Союз кризисных центров (Алматы), Елена Паращенко и Асель Мухамедсадыкова, координаторы.
- Центр поддержки женщин (Петропавловск), Алина Орлова, директор.
- «Болашак» (Тараз), Галина Калиева, директор.
- Центр приема жертв торговли людьми Общественного фонда «Коргау-Астана» (Астана), Анна Рыль, директор фонда, и Дания Бугалиева, юрист, социальный работник.
- «Забота» (Алматы), Улжан Лукпанова, директор.
- Центрально-Азиатская женская сеть «Амаль», Елена Билоконь, директор.
- «Доверие плюс» (Алматы), Роза Олейникова, директор.
- Общество Красного Полумесяца Республики Казахстан, Центр помощи трудящимся-мигрантам (Астана), Надира Мазиева, координатор проекта в Астане и области.
- Защитники прав трудящихся-мигрантов, Гульнура Идигеева и Наталья Исхакова (Актюбинская область).

Этнокультурные центры:

- Таджикский этнокультурный центр в Шымкенте, Рахимходжа Файзиев.
- Кыргызский этнокультурный центр «Мурас» в Алматы и Алматинской области, Руслан Мамыров.

Профсоюзные организации:

- Федерация профсоюзов Казахстана, Гюльнара Жумагельдиева (заместитель председателя), Бакытжан Туленов (глава департамента социальной и экономической защиты) и Айжан Ибраева (консультант).

Эксперты:

- Елена Садовская, президент Центра управления конфликтами и член ассоциации Almaty Global Migration Policy Associates (GMPA).
- Карес Шенк, преподаватель политических наук в Назарбаев Университета (Астана), специалист по вопросам миграции в России и Центральной Азии.

Другие:

- Шымкентская городская поликлиника №5, Жибек Сейдалинова, медсестра.
- Средняя общеобразовательная школа №1 в Шымкенте, Елена Шевченко, заместитель директора по педагогической деятельности.

Не закрывайте глаза

fidh

**Директор
публикации:**

Димитрис
Христопулос

**Главный
редактор:**

Антуан Бернар
Координация:

Александра
Кулаева и Клэр
Сан Филиппо

Авторы:

Айна
Шорманбаева,
Маруся Ферри и
Розали Лорент

Дизайн:

FIDH/Стефани
Жил

Установление фактов – расследования и наблюдение за судебными процессами
Поддержка гражданского общества – программы по повышению квалификации и обмену опытом

Мобилизация мирового сообщества – постоянная работа по информированию межправительственных организаций

Свидетельствование и обличение – мобилизация общественности и прессы

FIDH считает, что изменения в обществе должны осуществляться в первую очередь силами местных субъектов.

Всемирное движение за права человека поддерживает членские и партнерские организации на национальном, региональном и международном уровнях в их борьбе с нарушениями прав человека и работе по укреплению демократии. Рекомендации FIDH по соблюдению прав человека обращены к государствам и другим обладающим властью структурам, например, к вооруженным оппозиционным группировкам или транснациональным компаниям.

Основные наши бенефициары – членские организации FIDH в разных странах, а через них – жертвы правонарушений. FIDH работает в тесном партнерстве и с другими субъектами, деятельность которых направлены на преобразования в обществе с целью улучшения ситуации с правами человека.

fidh

Прямая связь

FIDH

Fédération internationale des ligues
des droits de l'Homme

17, passage de la Main d'Or
75011 Paris France (Франция)

CCP Paris: 76 76 Z

Tél. : (33-1) 43 55 25 18

Fax : (33-1) 43 55 18 80

www.fidh.org



FIDH
объединение 184
организаций
на пяти континентах

fidh

НЕ ЗАКРЫВАЙТЕ ГЛАЗА

Цель работы FIDH - защищать жертвы нарушений прав человека, предупреждать эти нарушения и преследовать тех, кто их совершает.

Универсальное предназначение

FIDH работает для того, чтобы соблюдались все права, отмеченные во Всеобщей декларации прав человека, – гражданские, политические, а также экономические, социальные и культурные.

Всемирное движение

Созданная в 1922 году, FIDH сегодня включает в себя 184 национальных организаций в более чем ста странах мира. Она координирует и поддерживает их деятельность, а также выступает их посредником на международном уровне.

Обязательство независимости

FIDH, как и входящие в нее организации, не принадлежит к какой-либо партии или религиозному направлению и не зависит от каких-либо представителей власти.

www.fidh.org