

Отчет по результатам мониторинга консульских услуг, предоставляемых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Кыргызской Республики в Российской Федерации и Республике Казахстан. Ситуационный анализ прав трудовых мигрантов, работающих в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Отчет подготовлен ОО «Правозащитным Движением: Бир Дуйно Кыргызстан» (г.Бишкек) и ОФ «Центром содействия международной защите» (г.Ош) - партнерами по подгруппе «Внешние мигранты» Гражданской Партнерской Платформы «Центральная Азия в движении», объединившей 25 неправительственных организаций, работающих по вопросам защиты прав трудовых мигрантов из Кыргызской Республики и Республики Таджикистан в Российской Федерации и Республике Казахстан. Проект финансируется Датской церковной помощью и Голландской межцерковной организацией по развитию и сотрудничеству.

Авторы:

Илибеева Лариса – Эксперт проекта «Продвижение прав внешних мигрантов из Кыргызстана»
Абдукеримов Акжол - ОФ «Центр содействия международной защите» (г. Ош)

Экспертная группа мониторинга:

Байжуманова Аида – ОО ПД «Бир Дуйно – Кыргызстан»
Эсенгельдиева Гульмира – ОО ПД «Бир Дуйно Кыргызстан»
Илибеева Лариса – эксперт проекта "Защита прав трудовых мигрантов из Кыргызстана" реализуемого ОО "ПД Бир Дуйно Кыргызстан"
Абдукеримов Акжол – ОФ Центр содействия международной защите
Балтабаева Шайыркуль – ОФ Центр содействия международной защите

Введение

В Кыргызстане переход на рыночные отношения повлек изменения во всех сферах жизнедеятельности. Произошел резкий спад производства, сократилось количество рабочих мест, особенно в сельской местности, возрос уровень бедности. Утрата возможности работать и получать доходы внутри республики способствовала росту внешней и внутренней миграции.

В 2012 году приток денежных переводов от мигрантов из России равен почти трети ВВП КР¹. Трудовая миграция сдерживает снижение уровня жизни населения и распространение бедности. В то же время в связи с оттоком трудоспособного населения смягчается ситуация с безработицей внутри страны. При этом из-за рубежа от трудовых мигрантов поступают значительные денежные средства, которые для многих семей являются главным, а иногда и единственным источником средств существования. Средства, полученные от трудовых мигрантов, используются для оплаты медицинских услуг, образования, приобретения товаров и услуг, приобретение или строительство недвижимости, развиваются такие сектора экономики как швейное производство, торговля, сельское хозяйство и др.

¹По данным Всемирного банка, по итогам 2011 года, Кыргызстан вошел в тройку лидеров по поступлениям денежных переводов мигрантов в процентах от ВВП страны. Список возглавил Таджикистан, у которого денежные переводы равны 47 процентов ВВП, за ним расположилась Либерия (31 процент) и Кыргызстан с показателем в 29 процентов от ВВП. Далее в порядке убывания следуют Лесото (27 процентов), Молдова (23), Непал (22) и Самоа (21 процент от ВВП). Доступно на сайте: <http://rus.kg/news/vlast/9045-ak-zhol-v-rossiyu.html>

В связи с этим существует необходимость усиления государственной политики, направленной на решение проблем, связанных с созданием условий для трудовых мигрантов, и улучшением условий пребывания и соблюдения их прав в странах приема. С этой целью было инициировано исследование, направленное на выявление проблем и препятствий, с которыми сталкиваются граждане КР в странах пребывания и выработке рекомендаций по их преодолению.

Цели мониторинга

Мониторинг прав трудовых мигрантов проводился с целью сбора информации о ситуации по вопросам трудовой миграции от представителей государственных органов Российской Федерации, Республики Казахстан, представителей миграционных служб данных стран, Институтов Омбудсмана, кыргызских общественных и неправительственных организаций, трудовых мигрантов.

Мониторинг работы консульских учреждений Кыргызской Республики проводится с целью сбора информации об уровне качества и доступности услуг для граждан Кыргызстана.

Задачи мониторинга

Провести интервью с представителями государственных органов в сфере трудовой миграции в РФ и РК, Институтов Омбудсмана;

- Провести мониторинг консульских учреждений КР в странах приема;
- Провести интервью с представителями НПО, ОО в РФ и РК;
- Провести опрос сотрудников медицинских учреждений и трудовых мигрантов, обратившихся в данные учреждения;
- Провести сбор историй трудовых мигрантов (кейс-стади);
- Выработать рекомендации и подготовить отчет по результатам исследования.

Основной метод данного исследования – глубинное интервью представителей целевых групп по их видению ситуации с трудовой миграцией в Российской Федерации и Республике Казахстан. Для структурированности интервью, для каждой целевой группы был подготовлен отдельный вопросник.

Общие выводы и рекомендации

Урегулирование статуса пребывания

Главной проблемой для трудовых мигрантов является урегулирование статуса пребывания и получения разрешения на работу в принимающих странах. Многие трудовые мигранты не имеют официального разрешения на работу вследствие чего работают с нарушением законодательства стран-приема. Это влечет за собой ущемление прав мигрантов в трудовой сфере и ограничивает доступ к стандартным социальным, медицинским и пенсионным услугам.

При этом в Российской Федерации трудовые мигранты из Кыргызстана в большинстве случаев разрешительные документы приобретают через посреднические фирмы. Это

существенно увеличивает расходы на легализацию, при этом не гарантируется подлинность документов. Выискивая возможность легализоваться, мигранты КР часто становятся жертвами полукриминальных структур, в том числе из выходцев КР, продающих подложные разрешительные документы. Для того, чтобы официально легализоваться, при въезде в Москву мигрант должен иметь как минимум 30,000 рублей (около 1000 долларов). Большинство мигрантов не имеют таких средств и автоматически попадают в категорию нелегалов со всеми вытекающими последствиями.

Следует отметить, что в Казахстане, в отличие от Российской Федерации практически отсутствуют фирмы – посредники, предлагающие услуги оформления регистрации, вида на жительство, разрешения на работу и т.д.

Трудовые права

Наиболее распространенным нарушением трудовых прав мигрантов является работа без договора и как следствие: невыплаты заработной платы; невыплаты за сверхурочные часы работы; установление оплаты труда ниже, чем местным работникам; необоснованные увольнения, незаконный отъем документов; несоблюдение условий и охраны труда. В Республике Казахстан также имеет место использование труда детей мигрантов, особенно в сфере сельского хозяйства. Также имеет место удержание трудовых мигрантов, в том числе вынужденное оставление детей трудовых мигрантов в качестве залога у работодателя. Граждане Кыргызстана на территории стран приема также могут подвергаться трудовой и сексуальной эксплуатации и рабству.

Отсутствие официального разрешения на работу и трудового договора сдерживает мигрантов при обращении за защитой нарушенных прав. Правозащитным организациям, оказывающим помощь мигрантам на практике очень сложно доказать факт трудовых отношений, поэтому в большинстве случаев они пытаются разрешить проблему в досудебном или во внесудебном порядке.

Так же нарушаются права мигрантов в плане техники безопасности, но объекты, на которых трудятся мигранты, к сожалению, не попадают в поле зрения трудовых инспекций, что дает работодателям дополнительную возможность игнорировать трудовое законодательство страны пребывания.

Доступ к услугам здравоохранения

Доступ трудовых мигрантов с неурегулированным статусом, и членов их семей к услугам здравоохранения ограничен экстренной помощью, которая оказывается всем иностранным гражданам без исключения. Плановое же лечение, наблюдение по беременности и родам, перинатальное наблюдение детей мигрантов в государственных медучреждениях возможно только в случае наличия медицинских страховок и наличия определенного статуса пребывания. В тоже время многие мигранты по разным причинам не желают приобретать страховки, хотя в Российской Федерации имеются для этого соответствующие условия. Мигрантам открыт доступ в частные медцентры, однако в большинстве случаев цены в них являются недоступными.

Большинство мигрантов не имеют достаточных знаний о здоровом образе жизни, репродуктивном здоровье, ИППП. В результате мигранты часто регулируют рождаемость в

основном посредством аборта. Многие незамужние женщины боятся осуждения со стороны родственников, поэтому в случае беременности вне брака стараются сделать аборт, есть также случаи отказа от ребенка и продажи детей. Частые аборты, недостаточное питание и холодный климат способствует развитию осложнений и нарушений репродуктивного здоровья женщин - мигрантов. В странах приема среди граждан Кыргызстана ежегодно выявляются случаи заболевания ВИЧ, ИППП, туберкулеза.

Женщины-мигранты подвергаются повышенному риску гендерного насилия, в то же время они фактически лишены возможности своевременно получить квалифицированную юридическую помощь, и не информированы о российских и казахстанских кризисных центрах, где могли бы получить различные виды помощи.

Доступ к получению образования

В Российской Федерации дети мигрантов, имеющих все разрешительные документы, в большинстве случаев имеют доступ к школьному образованию. Факторами, снижающими доступ детей в школы РФ, является отсутствие справок о прививках и незнание детьми русского языка.

В Республике Казахстан национальное законодательство не устанавливает прямых запретов в отношении доступа в дошкольные учреждения и общеобразовательные школы для детей временно пребывающих трудовых мигрантов. Как показывает мониторинг, довольно часто трудовые мигранты привлекают своих детей к работе, вследствие чего посещаемость и успеваемость детей снижается.

Доступ мигрантов к детским дошкольным учреждениям в странах приема значительно ниже, однако это во многом связано с нехваткой мест в детских садах, в том числе и для граждан стран реципиентов.

Пенсионное обеспечение

Вопрос с пенсионным обеспечением является большой проблемой, абсолютное большинство граждан КР, находящихся и работающих на территории РФ и РК, не имеют доступа к системе пенсионного страхования в государствах пребывания, но в тоже время имеют к ней доступ в КР. Эта проблема становится все острее в силу возраста самих мигрантов, часть из которых приближается к пенсионному возрасту и планирует возвращаться в КР.

Жилищные условия

В крупных городах России, таких как Москва, мигранты живут по 5-6 человек в комнате. Такая высокая плотность проживания часто сопровождается усилением напряженности, которая часто перерастает в бытовые конфликты, иногда со смертельным исходом.

В Республике Казахстан условия проживания более благоприятные, бытовых конфликтов между мигрантами меньше.

Преступность, судопроизводство и доступ к получению правовой помощи

По Российской Федерации

По официальным данным МВД РФ количество преступлений, совершенных мигрантами на территории РФ в 2011, 2012 годах остается стабильным и составляет около 2% в общем объеме преступности, однако в них высока доля тяжких преступлений. 70% осужденных кыргызстанцев отбывают наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления.

Преступления, совершенные мигрантами в особенности в отношении половой неприкосновенности женщин и детей, а также в отношении сотрудников силовых ведомств, получают широкий резонанс, бурно обсуждаются в СМИ. Нередко после резонансных преступлений силовые ведомства проводят широкомасштабные акции по выявлению нелегальных мигрантов. Как правило, такие акции сопряжены с целым рядом нарушений прав мигрантов, в том числе пребывающих в РФ в соответствии с законом.

По данным МВД РФ наблюдается рост преступлений, совершенных в отношении мигрантов с 11,4 тыс. преступлений в 2011 до 12,4 тыс. в 2012 году. Однако эта информация редко попадает в СМИ и обсуждается только на уровне экспертного сообщества.

Уровень информированности граждан КР о законодательстве РФ является крайне низким, большинство опрошенных не имеют понятия, куда, в какие организации можно обратиться по поводу нарушенных прав или получить правовую консультацию.

По Республике Казахстан

Трудовые мигранты в Республике Казахстан имеют право обращаться в правоохранительные, судебные органы наравне с гражданами республики. Однако на практике в большинстве случаев мигранты в эти органы не обращаются. Главной причиной этого является страх привлечения к административной ответственности и депортации, т.к. большинство осуществляет трудовую деятельность в обход закона.

В исследуемых городах Астана и Алматы имеется ряд правозащитных организаций, активно работающих с мигрантами и оказывающих им правовую и социальную помощь. Самой распространяемой причиной обращения мигрантов в такие организации является невыплата заработной платы. По всем другим проблемам, таким как, длительный рабочий день, нарушения техники безопасности, отсутствие медицинского лечения, изъятие паспортов или насилие, трудовые мигранты не обращаются.

Правозащитные организации как правило, проводят «досудебное или внесудебное разбирательство с работодателем, пытаются его убедить, запугать обращением в полицию или СМИ». Как сообщили, правозащитники обращение в суд не дает возможности истребовать причитающую заработную плату, т.к. мерой ответственности для работодателя предусмотрен только штраф.

Отношения с местным населением и проблемы интеграции

В Российской Федерации отношения местного населения к мигрантам в основном формируется на основе публикаций в СМИ, которые зачастую подают в отношении мигрантов только негативную информацию.

Немаловажным фактором в формировании отрицательного отношения к мигрантам играет то, что соглашаясь на более низкую оплату и худшие условия труда, они тем самым

ухудшают положение местных работников. Кроме этого, мигранты не участвуют в коллективных формах защиты прав трудящихся и тем самым способствуют росту произвола работодателей.

Кыргызстанцы, работающие в Республике Казахстан, не испытывают серьезных проблем при общении с местным населением. Во многом это определяется схожестью культур, языка и традиций двух народов. В тоже время на бытовом уровне есть случаи «пренебрежительного и высокомерного отношения к мигрантам».

Работа консульских учреждений

Посольство Кыргызской Республики и консульские учреждения вынуждены менять формы и методы работы в соответствии с новыми потребностями в области миграции. Об этом свидетельствуют и структурные нововведения – расширение института почетных консулов, привлечение дополнительных сотрудников, специализирующихся на предоставлении правовой помощи, открытие интернет-приемной, перестройка здания и многое другое. При этом следует признать, что одних усилий дипломатических представительств в решении проблем трудовых мигрантов совершенно недостаточно.

Мониторинг показал, что в Российской Федерации среди объединений соотечественников из Кыргызской Республики есть скрытая конкуренция и раскол. В то же время большинство из них оказывают один и тот же спектр услуг трудовым мигрантам. Координация их деятельности со стороны дипломатических представительств могла бы способствовать консолидации деятельности объединений соотечественников предоставляющей единый стандартизированный пакет услуг в отдельно взятых направлениях деятельности.

Практически отсутствует связь между неправительственными, профсоюзными организациями и объединениями соотечественников, хотя некоторые их виды деятельности совпадают. В этом плане Посольство могло бы сыграть ключевую роль в налаживании контактов и тесного взаимодействия между ними.

В дипломатических представительствах и консульских учреждениях Кыргызской Республики в Российской Федерации и Республике Казахстан наблюдается ярко выраженный гендерный дисбаланс. Особенно это касается работы юристов, т.к. женщины, пострадавшие от различных видов насилия, как правило, не обращаются за консультациями к юристу-мужчине.

Кроме того, Посольства КР в РФ и РК нуждается в следующем:

- Оборудование видео-фиксации, как по периметру Посольства, так и в самом здании, включая здание консульского отдела.
- Оборудование электронной очереди;
- Ощущается нехватка транспорта, для обеспечения работы привлеченных юристов;
- Введение дополнительной штатной единицы – атташе по миграции или по крайней мере обучение действующих сотрудников вопросам трудового права.

Как показал мониторинг, мигранты обращающиеся, в консульские учреждения в целом довольны качеством и доступностью предоставляемых услуг. Большинство из тех, кто обратился для решения той или иной проблемы получают квалифицированную помощь.

Рекомендации:

Принимая во внимание масштабность процессов внешней трудовой миграции, и значительное ее влияние на экономическую и социальную стабильность ситуации в Кыргызской Республике,

Правительству Кыргызской Республики и уполномоченным органам в сфере миграции необходимо:

- Принимать своевременные меры по эффективному регулированию миграционных процессов. Одной из таких мер должно стать создание отдельного и стабильно действующего административного органа в Кыргызской Республике, занимающегося вопросами миграции населения, ориентированного именно на процессы внешней трудовой миграции из Кыргызстана.
- Уделять внимание предвыездной подготовке трудовых мигрантов, состоящей из таких компонентов как:
 - Консультирование трудовых мигрантов по вопросам трудоустройства и осуществления трудовой деятельности, пенсионного обеспечения, медицинского страхования и охраны здоровья, а также предоставление основной информации по стране приема;
 - Медицинское обследование трудовых мигрантов перед выездом из страны для оценки собственных возможностей и рисков;
 - Создание условий для обучения рабочим специальностям.
- Принимать эффективные меры по созданию благоприятных условий для освоения мигрантами рынков труда других стран, кроме Российской Федерации и Республики Казахстан, тем самым добиваясь определенной регулируемости процесса внешней трудовой миграции и защиты прав трудовых мигрантов в соответствии с международными обязательствами Кыргызской Республики.
- Способствовать развитию конкурентоспособного рынка предоставления услуг по трудоустройству за рубежом, который в настоящее время в Кыргызстане, в особенности на юге страны, находится в зачаточном состоянии. В то же время повысить эффективность мер по пресечению деятельности фирм, осуществляющих посреднические услуги незаконно.
- Инициировать принятие закона КР о Частных агентствах занятости, соответствующего международным правовым инструментам в сфере трудовой миграции.
- Принимать меры по созданию наилучшего режима пребывания трудовых мигрантов в принимающих странах, в частности усилить работу по увеличению периода пребывания граждан КР без регистрации в странах приема.
- Рассмотреть вопрос об обеспечении доступной медицинской помощи гражданам Кыргызской Республики в странах приема. В этих целях предусмотреть создание специализированных медицинских кабинетов при дипломатических представительствах Кыргызской Республики либо путем заключения соответствующих договоров с государственными и частными медучреждениями в странах приема.

- Вынести на общественное обсуждение Постановление Правительства №222 на предмет наличия эффективных гарантий прав пенсионного обеспечения трудовых мигрантов – граждан КР.
- Предпринимать меры по поэтапному введению в практику обязательного медицинского страхования с целью возможного получения стандартного пакета медицинских услуг в странах приема.
- Выработать механизмы, создающие условия для приобретения гражданами КР финансово доступных медицинских полисов в странах приема.
- Подготовить и своевременно предоставить ситуативный отчет по трудовой миграции в Комитет ООН по трудящимся мигрантам с целью его своевременного рассмотрения в 2014 году.
- Повысить участие НПО в совещательных органах КР.
- Принимать меры по улучшению технического оснащения дипломатических представительств в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Рекомендации в сфере здравоохранения:

- Наладить систему учета и статистической отчетности заболеваемости трудовых мигрантов в странах приема посредством обращения в органы здравоохранения принимающих стран по вопросу получения статистики заболеваемости граждан Кыргызской Республики для включения этих данных в национальную отчетность для принятия соответствующих мер.
- Проводить разъяснительную работу среди населения о необходимости ежегодного прохождения флюорографического обследования всего населения.
- Оказать поддержку медицинским учреждениям в странах приема в обеспечении информационными плакатами, буклетами и памятками по репродуктивному здоровью, ИППП, ВИЧ, безопасному материнству на кыргызском и русском языках.
- Обратиться к международным и донорским организациям с предложением рассмотреть возможность обеспечения медицинских центров/общественных объединений в странах приёма, оказывающих услуги трудовым мигрантам КР, средствами бесплатной контрацепции.

В сфере образования и науки

- Рекомендовать изучить возможность подготовки специалистов по вопросам миграции.

Министерству иностранных дел Кыргызской Республики совместно с Посольствами КР в РФ и Казахстане:

- Разработать долгосрочный комплексный план по работе с трудовыми мигрантами.
- Продолжать практику расширения дипломатических представительств, используя в том числе институты Почетных консулов.
- Обратить внимание на возможности использования ресурсов кыргызской диаспоры, в особенности в Российской Федерации. Посольство Кыргызской

Республики должно стать органом, консолидирующим объединения соотечественников и координирующим их деятельность.

Дипломатическим службам Кыргызской Республики в странах пребывания граждан Кыргызской Республики следует:

- Усилить работу по взаимодействию с местными органами власти в вопросах защиты прав и законных интересов граждан Кыргызской Республики, мониторингу и своевременному реагированию на случаи указанных нарушений.
- Акцентировать внимание на эффективное обеспечение прав, предусмотренных законодательством принимающей стороны и международными соглашениями, вести мониторинг уголовных дел и судебных решений в отношении граждан Кыргызской Республики на предмет эффективного представления их прав и законных интересов в уполномоченных государственных органах. В том числе в пенитенциарных учреждениях и судебных органах.
- Ввести в практику работы консульских служб мониторинг судебных решений по делам трудовых мигрантов, размещенных на сайтах региональных и вышестоящих судов.
- Изучить причины гендерного дисбаланса в кадрах для выработки системы мер внедрения в кадровую политику принципов гендерного равенства и увеличения представительства женщин в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, в том числе юристов.
- Улучшить сотрудничество со СМИ в странах приема, в целях снижения стигматизации трудовых мигрантов и содействия построению толерантного отношения местного населения к трудовым мигрантам.

Рекомендовать принимающим странам ратифицировать международные конвенции о защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей и имплементировать в национальное законодательство эти международные нормы:

Правительству Российской Федерации:

- Активизировать присоединение Российской Федерации к международным соглашениям, касающимся прав трудящихся мигрантов: Международная конвенция ООН о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990г.; Конвенция МОТ № 97 (пересмотренная) о трудящихся-мигрантах 1949г.; Конвенция МОТ № 143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975г.; Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов 1977г.

Правительству Республики Казахстан:

- Ратифицировать Конвенцию МОТ № 97 о работниках-мигрантах (пересмотренную в 1949 г.) и Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равенства возможностей и обращения.