

ДОКЛАД

Мониторинг доступа мигрантов к достойному и эффективному трудуоустройству



Астана – 2018

Настоящее издание носит информационный характер и подготовлено в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Казахстан, зарегистрированными в базе данных «Закон» Республиканского центра правовой информации Министерства юстиции Республики Казахстан по состоянию на 31 января 2018 года.

Разработчики данного издания не несут ответственности за информацию, содержащуюся в нем, а также за последующие возможные изменения в законодательстве РК, которые могут быть не отражены в публикации. Содержание публикации отражает точку зрения авторов доклада. USAID, МОМ не несут ответственность за точку зрения авторов.

Доклад распространяется бесплатно.

Публикация настоящего доклада стала возможной благодаря поддержке Международной организации по миграции (МОМ) в рамках проекта USAID «Достоинство и права», реализуемого Международной организацией по миграции при финансовой поддержке Правительства США.

Астанинский городской филиал Общества Красного Полумесяца РК:

адрес: пр. Республики 5/1, 42;

тел: +7 (7172) 439798, +7(7172) 440189.

Жоба американдық адамдардан көмек көрсету арқылы мүмкін болды.

Проект осуществляется при поддержке американского народа.

The project is made possible through assistance from the American people.

Абырой мен құқықтар баршаға!

Достоинство и права для всех!

Dignity and Rights for All!

Оглавление

Список сокращений.....	4
I. Введение.....	5
II. Методология анализа.....	7
III. Законодательство.....	8
IV. Результаты исследований.....	14
1) Анализ анкетирования мигрантов.....	14
2) Анализ анкетирования работодателей.....	25
3) Центр занятости акимата г.Астаны.....	31
4) Частные агентства занятости.....	32
V. Рекомендации	34

Список сокращений

В настоящем докладе были использованы следующие сокращения:

РК – Республика Казахстан;

МОМ – Международная организация по миграции – Агентство ООН по миграции;

МОТ – Международная организация труда;

ЧАЗ – Частное агентство занятости;

ЕАЭС – Евразийский экономический союз;

ЦОН – Центр обслуживания населения;

КСК – Кооператив собственников квартир;

ОКП – Общество Красного Полумесяца;

ТОО – Товарищество с ограниченной ответственностью;

ЦЗ – Центр занятости;

ДВД – Департамент внутренних дел;

МТиСЗ – Министерство труда и социальной защиты;

МЮ – Министерство юстиции.

УМС – Управление миграционной службы

I. Введение

Интеграция Казахстана в мировую экономику, инновационная деятельность, стремительное развитие и совершенствование транспортных сетей и средств коммуникаций, либерализация движения товаров, финансовых потоков и капитала приобретают инвестиционную привлекательность, увеличивая поток мигрантов. Безвизовый режим для граждан стран Центральной Азии вот уже на протяжении многих лет дает возможность гражданам этих стран приезжать в Казахстан не только с целью туризма, но и трудоустройства, либо с этой же целью следовать транзитом в Российскую Федерацию. Несмотря на развитие законодательства РК, направленного на трудоустройство мигрантов, сфера официального трудоустройства ограничена набором высококвалифицированных работников, либо домашних работников. Трудоустройство низкоквалифицированных работников по-прежнему происходит в неурегулированном правовом поле, мигранты продолжают приезжать в Казахстан и трудоустраиваться через неофициальных посредников (имеется в виду физическое лицо, занимающееся трудоустройством мигрантов, в том числе из среды мигрантов), что влечет за собой риски нарушения трудовых прав мигрантов.

Количество домашних работников – мигрантов из стран Таджикистан и Узбекистан – ежегодно увеличивается, что подтверждается данными Управления миграционной службы ДВД Астаны, представленными в таблице ниже:

Страна \ Год	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Узбекистан	930	1 772	39 122
Таджикистан	145	244	3 654

За 8 месяцев 2018 года в Астану прибыло:

- из Узбекистана – 54 036 человек, из них 18 766 на работу;
- из Таджикистана – 3 314 человек, из них 1 186 на работу;
- Из Кыргызстана – 8563 человека, из них 1 109 на работу.

Следует отметить, что вхождение Республики Казахстан, Кыргызской Республики и ряда других стран в ЕАЭС дает возможность гражданам Кыргызской Республики трудоустраиваться на более выгодных условиях, чем гражданам из Таджикистана и Узбекистана. Тем не менее, несмотря на выгодность условий, мигранты из Кыргызстана включены в целевую группу мониторинга, так как являются активными участниками рынка труда столицы.

Цель: мониторинг прав мигрантов по доступу к достойному и эффективному трудуоустройству в Астане.

Задачи мониторинга:

- проведение анализа международного, национального законодательства, институтов и механизмов по доступу трудящихся мигрантов к достойному и эффективному трудуоустройству в Республике Казахстан;
- мониторинг доступа мигрантов к организованным путям трудуоустройства, как со стороны государства, так и коммерческого сектора;
- проведение анкетирования мигрантов из Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана;
- проведение анкетирования работодателей, как участников трудовых отношений.

По итогам мониторинга составлен портрет современного мигранта, путь трудуоустройства, риски, которым он подвержен, и видение самого мигранта о возможном и желаемом механизме трудуоустройства в Астане. Также был произведен сбор информации с последующим анализом от работодателей по вопросам, касающимся найма трудящихся мигрантов.

С целью поиска официальных и достойных путей трудуоустройства мигрантов были определены государственные и частные организации, занимающиеся трудуоустройством в целом. Таковыми оказались – Центр занятости Акимата г. Астана и частные агентства занятости, с руководителями которых были проведены интервью.

Мониторинговое исследование проведено специалистами Астанинского городского филиала ОО «Общество Красного Полумесяца Республики Казахстан» в лице координатора проекта: Мадиевой Н.К., юриста: Айдарбаева С.Ж., мониторов: Кенжебековой М.М., Турман Н., автора отчета: Кумашевой А.А., обработчика материала: Бериковой Ж., а также разработчика инструментария Коктаева Н.

Особую благодарность за сотрудничество и содействие в проведении мониторинга выражаем:

- Управлению занятости и социальных программ г. Астана;
- Управлению миграционной службы ДВД г. Астана;
- Центру занятости Акимата г. Астана;
- ТОО «AULET personal»;
- Администрации рынков и организаций малого и среднего бизнеса;
- Мигрантов.

II. Методология анализа

Основная цель мониторинга: мониторинг прав мигрантов по доступу к достойному и эффективному трудуоустройству в Астане.

Для достижения намеченной цели поставлены следующие задачи:

- анализ международного, национального законодательства, право-применительная практика и институты по доступу мигрантов к достойному и эффективному трудуоустройству в РК;
- проведение анкетирования трудящихся мигрантов;
- проведение анкетирования работодателей;
- проведение интервью с представителями институтов организованного найма трудящихся мигрантов.

Для достижения поставленных задач использовался метод юридического анализа и полевой метод, которые опираются на:

- проведение анализа международного, национального законодательства, институтов и механизмов по доступу трудящихся мигрантов к достойному и эффективному трудуоустройству в Республике Казахстан;
- поиск мест работы трудящихся мигрантов и картирование для проведения анкетирования мигрантов и работодателей;
- разработку анкет для мигранта и работодателя;
- встречи, беседы, наблюдение;
- сбор статистических данных по трудуоустройству трудящихся мигрантов.

III. Законодательство

Анализ международного законодательства на предмет регулирования прав мигрантов на доступ к достойному труду

Казахстан ратифицировал ряд международных договоров, посредством имплементации которых международные стандарты в сфере доступа к достойному и эффективному трудуоустройству, создания справедливых и безопасных условий труда, обеспечения обучения, совершенствования профессионального развития, защиты от принудительного труда и безработицы, включаются в национальное законодательство Республики¹.

Концепция достойного труда МОТ основана на том, что работа является не только источником дохода, но и источником личного достоинства, семейной стабильности, мира в обществе, обеспечивает экономический рост, расширяющий возможности для производительной занятости.

Программа достойного труда характеризуется такими основными направлениями, как возможность для занятости, безопасность на рабочем месте, со-

¹ <http://www.mz.gov.kz/ru/pages/perechen-mezhdunarodnyh-konvenciy-uchastnicey-kotoryh-yavlyayetsya-respublika-kazakhstan>

циальная защита и социальный диалог, равенство возможностей занятости для мужчин и женщин.

Концепция достойного труда мигрантов отражена в различных международных конвенциях, которые регулируют отношения между странами по трудовой миграции.

Международная конвенция о защите всех прав трудящихся-мигрантов и членов их семей² закрепляет основные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые включают подготовку к миграции, выезд, транзит и весь период пребывания и оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму, а также возвращения в государство происхождения или государство обычного проживания. Согласно статье 7 Конвенции, государство-участник данной конвенции обязуется *уважать и обеспечивать права всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся на их территории или под их юрисдикцией*, предусмотренные в Конвенции, без какого бы то ни было различия как то в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, этнического или социального происхождения, гражданства, возраста, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку.

Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ³.

В статье 4 Конвенции предусмотрено *установление ограничений в отношении категорий работ по найму, рода занятий и деятельности в интересах государств, также доступа к оплачиваемой трудовой деятельности в целях осуществления защиты национального рынка труда и обеспечения приоритетного права своих граждан на занятие вакантных мест*. Данная норма позволяет странам контролировать трудовую миграцию с учетом защиты внутреннего рынка труда.

Статья 6 Конвенции также предусматривает *равные условия труда для трудящихся-мигрантов с гражданами страны*: безопасные условия труда; равное вознаграждение за равнозначную работу, включая получение доплат и компенсаций; социальное обеспечение (социальное страхование), кроме пенсионного; обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; доступ к другой оплачиваемой трудовой деятельности в случае ее потери по не зависящим от трудящегося-мигранта обстоятельствам. В отношении получения общего и профессионального образования п.1 ст. 13 Казахстан принял с оговоркой, что будет руководствоваться требованиями национального законодательства. Получение профессионального образования на территории принимающей или от-

² утверждена Резолюцией 45/178 Генеральной Ассамблеи ООН от 18.12.1990 г.; вступила в силу 01.07.2003 г.

³ (г. Кишинев, 14.11.2008 г.), (ЗРК от 31.12.2009 г. № 235-IV «О ратификации Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ»; Ратифицировано с оговорками: аб.12, п. 1 ст. 7 и п. 1 ст. 13.)

правляющей стороны по профессиям и специальностям, востребованным на рынке труда страны, могут регулироваться в двухстороннем порядке на основе сотрудничества стран в соответствие со ст.18 Конвенции.

Конвенция о достойном труде домашних работников, 2011 (№ 189), дополненная Рекомендацией о достойном труде для домашних работников (№ 201) *не ратифицирована Казахстаном*. Конвенция устанавливает основополагающие права домашних работников, а также основные принципы и меры по обеспечению достойных условий труда для них. Согласно этим документам, признается, что домашние работники имеют такие же права на социальную и трудовую защиту, как и другие работники. В то же время признается, что во многих аспектах домашний труд «не похож на другие виды работ», имеет характерные особенности, поэтому домашние работники более уязвимы. *П.1 ст. 8 Конвенции закрепляет, что нормы национального законодательства стран должны включать требования получения предложения о работе в письменной форме или в форме трудового договора трудовым мигрантом еще до выезда в страну назначения.* Но п. 2 ст. 8 оговаривает, что это не относится к работникам, пользующимся правом свободы передвижения в поисках работы в соответствии с двусторонними, региональными или многосторонними соглашениями, а также в рамках принципов региональной экономической интеграции. Следует отметить, что получение домашними работниками-мигрантами трудового договора до выезда обеспечивает право на достойное и урегулированное трудоустройство и снимает ряд рисков, связанных с трудовой миграцией.

Анализ национального законодательства на предмет регулирования прав мигрантов на доступ к достойному труду

Законодательное регулирование прав мигрантов на доступ к достойному труду опосредованно обеспечивается Конституцией РК, Трудовым Кодексом Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года, законами «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года, «О миграции населения» от 22 июля 2011 года, «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года. Анализ вышеуказанных документов показал, что понятия «достойный труд», «право на достойный труд», «доступ к достойному труду» *не содержатся в правовых конструкциях нормативных правовых актов*.

В соответствии с п. 4 ст. 12 Конституции Республики Казахстан *«иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике Казахстан правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами»*. Конституционные нормы ст. 24 определяют право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения. При этом каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту

от безработицы. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Каждый имеет право на отдых. *Работающим по трудовому договору гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.*

Нормы международных договоров, ратифицированных Казахстаном в сфере доступа к достойному и эффективному трудуоустройству, созданию справедливых и безопасных условий труда, обеспечению обучения, совершенствованию профессионального развития, защиты от принудительного труда и безработицы отражены в **Трудовом кодексе РК от 25 ноября 2015 года**. П. 2 ст. 8 Кодекса регламентирует сферу деятельности Кодекса, которая гласит, что *действие Кодекса распространяется на работников и работодателей, расположенных на территории Республики Казахстан*. Статья не ограничивает действие Кодекса только гражданами Казахстана, основным критерием является расположение работника и работодателя на территории страны. *Трудовые отношения, а также иные отношения, непосредственно связанные с трудовыми, регулируются трудовым договором, актом работодателя, соглашением и коллективным договором (п. 1 ст. 10).*

Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 «О правовом положении иностранцев» в ст. 3 определяет вопросы осуществления трудовой деятельности иностранцев в Республике Казахстан на основании и в порядке, установленном законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

Ст. 34 Закона «**О миграции населения**» выделяет несколько категорий мигрантов, прибывающих с целью осуществления трудовой деятельности:

1) иностранные работники – иммигранты, прибывшие для самостоятельного трудоустройства по профессиям, востребованным в приоритетных отраслях экономики (видах экономической деятельности); привлекаемые работодателями для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, в том числе прибывшие в рамках внутрикорпоративного перевода;

2) бизнес-иммигранты – иммигранты, прибывшие с целью осуществления предпринимательской деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

3) сезонные иностранные работники – иммигранты, привлекаемые работодателями для выполнения сезонных работ, которые в силу климатических или иных природных условий выполняются в течение определенного периода (сезона), но не более одного года;

4) трудовые иммигранты – иммигранты, прибывшие в Республику Казахстан в качестве домашних работников с целью выполнения работ (оказания услуг) у работодателей – физических лиц в домашнем хозяйстве на основании разрешения трудовому иммигранту.

Отметим, что первая категория – иностранные работники – трудоустраиваются в Казахстане согласно выделенным государством квотам на привлечение высококвалифицированной иностранной рабочей силы. Трудоустройство данных работников четко регламентировано и урегулировано. Не возникает особых проблем и с категорией бизнес-иммигрантов.

Что касается категории «сезонные иностранные работники» и «трудовые иммигранты» – это категория низкоквалифицированных мигрантов, которые представлены в Казахстане в большей степени. В столице нет сезонных работ, поэтому мигранты с урегулированным правовым статусом представлены категорией «трудовые иммигранты».

Данная категория была принята Законом Республики Казахстан от 10 декабря 2013 года № 153-В «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».

Трудовой кодекс РК 2015 года называет эту категорию «Домашние работники», посвящая ей отдельную статью 136. Применение разной терминологии для обозначения одной и той же категории мигрантов является нежелательным фактором, способным ввести в заблуждение правоприменителей, поэтому было бы желательно использовать во всех законодательных и иных нормативных правовых актах единую терминологию.

В частности, полагаем, что было бы логичным в составе ст. 34 Закона «О миграции населения» термин «трудовые иммигранты» использовать в отношении «иностранных работников» (пп.1 ст.34), поскольку любые категории трудящихся-мигрантов охватываются понятием «иностранный работник». «Иммигрантов, прибывших в Республику Казахстан в качестве домашних работников» следует называть так, как они называются в Конвенции о достойном труде домашних работников 2011 года – «домашними работниками» (пп.4 ст.34). «Сезонных иностранных работников» (пп.3 ст.34) предлагаем называть «сезонными трудовыми мигрантами».

Законом Республики Казахстан от 10 декабря 2013 года № 153-В «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции» урегулированы вопросы пребывания и осуществления трудовой деятельности трудовых иммигрантов, являющихся гражданами стран, у которых с Республикой Казахстан заключены соглашения о безвизовом въезде и пребывании, и прибывших в Казахстан с целью выполнения работ (оказания услуг) у работодателей – физических лиц в качестве домашних работников.

Трудовому иммигранту выдается разрешение органами внутренних дел на трудовую деятельность на срок действия трудового договора, указанный в заявлении иммигранта, и может составлять один, два или три месяца. По заявлению иммигранта разрешение может неоднократно продлеваться на срок, указанный в заявлении.

Максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.

Разрешение является основанием для заключения трудовым иммигрантом трудового договора с работодателем – физическим лицом.

Обязательным условием для получения разрешения является предварительный платеж по индивидуальному подоходному налогу в размере 2-х месячных расчетных показателей за каждый месяц, на который оформляется разрешение. Порядок уплаты этого платежа определен в статье 360 «Доход трудового иммигранта-резидент» Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120-VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)».

На сегодняшний день принят целый ряд нормативных актов МВД РК, которые регламентируют деятельность трудовых иммигрантов. В частности, это:

- Приказ Министра внутренних дел РК от 8 февраля 2014 года №76 Об утверждении Правил выдачи, продления и отзыва разрешения трудовому иммигранту, а также регистрации, формирования и ведения дакто-, фотоучетов трудовых иммигрантов (с изменениями по состоянию на 03.05.2016 г.),

- Приказ Министра внутренних дел РК от 19 октября 2015 года № 850 «Об утверждении стандарта государственной услуги «Выдача и продление разрешений трудовым иммигрантам»;

- Приказ Министра внутренних дел РК от 4 декабря 2015 года № 994 «Об утверждении регламента государственной услуги «Выдача и продление разрешений трудовым иммигрантам».

Законом предусмотрены запрет заключения трудового договора по выполнению работ (оказанию услуг) в домашнем хозяйстве одним работодателем – физическим лицом одновременно более чем с пятью трудовыми иммигрантами, а также привлечение к административной ответственности работодателя – физического лица за нарушение данной нормы. Отметим, что за нелегальное привлечение иностранной рабочей силы работодатели (как физические, так и юридически лица) несут административную ответственность согласно ст. 519 Кодекса РК «Об административных правонарушениях».

Можно заключить, что правовые аспекты деятельности трудовых иммигрантов (домашних работников) урегулированы довольно подробно. Однако, мониторинг, проведенный рабочей группой показал, что большинство трудовых мигрантов, имеющих трудовые договоры, как правило, были оформлены в качестве «домашних работников» (трудовых иммигрантов), на деле выполняя совсем другую трудовую деятельность в качестве работников сферы торговли, общепита, строительства (продавцы, повара, массажисты, строители и др.). Данное обстоятельство, а также анализ законодательства, позволяет заключить, что внешние трудовые мигранты стали использовать статус «до-

машних работников» (трудовых иммигрантов) для прикрытия своего занятия совсем другой трудовой деятельностью.

Это означает, что получение статуса «иностранный работник» в соответствии со ст. 34 Закона РК «О миграции населения», вызывает определенные трудности, в связи с чем возникает подобная ситуация. Отсюда следует вывод, что классификация категорий трудовых мигрантов, закрепленная в ст.34 Закона, стала вступать в противоречие с практикой и нуждается в совершенствовании.

Закон РК «О занятости населения» от 6 апреля 2016 года распространяется на граждан РК, оралманов, иностранцев, лиц без гражданства, проживающих на территории Казахстана (п. 2 ст. 2). Закон также регламентирует деятельность Центров занятости, согласно пп. 1-2 п. 1 ст. 11 Центр осуществляет оценку состояния и прогноз развития занятости населения, информирование населения о состоянии рынка труда; осуществляет реализацию активных мер содействия занятости, предусмотренных Законом, а также дополнительных мер содействия занятости, финансируемых за счет средств бюджета. Согласно последним изменениям, внесенным в Закон 16 апреля 2018 года, *оказание трудового посредничества осуществляется как центром занятости, так и частными агентствами занятости* (п. 1 ст. 30). Также предусматривается возможность сотрудничества Центра занятости с ЧАЗами посредством заключения договора об аутсорсинге (п. 2 ст. 30). Ст. 31 Закона регламентирует права и обязанности ЧАЗов, где также прописано недопущение любых форм дискриминации и возможность трудоустраивать граждан за границей при наличии международных договоров. При этом ЧАЗ обязан вернуть работника после истечения срока договора.

Частные агентства занятости в Казахстане регистрируются на общих основаниях как юридические лица или индивидуальное предприятие. Данная деятельность не лицензируется и не требует дополнительной регистрации или учета, что провоцирует большое количество ЧАЗов-«однодневок». Такие ЧАЗы осуществляют свою деятельность в течение короткого периода, соответственно, страдает уровень услуг, которые они предоставляют. Государственное регулирование деятельности ЧАЗов посредством принятия отдельного нормативного правового акта поможет лучше контролировать рынок труда, получать статистические данные, а также расширить возможность организованного найма мигрантов.

В Республике Казахстан была разработана «Национальная программа достойного труда на 2007-2009 годы» в рамках подхода, сформулированного в ряде международных проектов, таких как Цели развития тысячелетия и Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития (UNDG)». В соответствии с документом, главной целью социально-экономической политики было «создание благоприятных институциональных и экономических условий для вхождения Казахстана в ближайшие десять лет в число пятиде-

сяти наиболее конкурентоспособных стран мира и повышения качества жизни граждан Казахстана».

Программа по достойному труду в Республике Казахстан на 2010-2012 гг. была разработана совместно с трехсторонними партнерами Республики Казахстан и является продолжением совместно проводимой работы по продвижению принципов достойного труда в Казахстане в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития и повышения стандартов и качества жизни мужчин и женщин. Программа руководствовалась положениями Целей развития тысячелетия, Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (UNDG) и Глобального пакта МОТ о рабочих местах. Программа также основывалась на национальных приоритетах, определенных в Стратегии развития Республики Казахстан до 2030 года, среднесрочных и долгосрочных стратегиях правительства, таких как Концепция перехода Казахстана к устойчивому развитию до 2024 г. и Стратегический план Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан на 2010-2014 годы.

Таким образом, после обозначения концептуальных основ Программы достойного труда, принятой международной специализированной организацией в 1999 году, Казахстан дважды принимает одноименную Национальную программу. Кроме того, Комитетом по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан ежегодно (2001-2016) формируются показатели достойного труда в рамках программы по статистическому измерению достойного труда Международной Организации Труда⁴.

29 сентября 2017 года было принято **Постановление Правительства Республики Казахстан № 602 «Об утверждении Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы и Плана мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017 - 2021 годы»**, в котором к числу внешних вызовов для страны в сфере миграции были отнесены также риск роста рабочей силы с низкой квалификацией за счет ожидаемого притока, прежде всего, трудовых мигрантов из стран Центральной Азии, а также попадание в страну с потоками миграции деструктивных элементов. Эти вызовы требуют формирования новой миграционной политики, поддерживающей стратегию, в т.ч. касающуюся временной миграции для привлечения иностранных работников в отдельные сектора экономики или конкретные приоритетные проекты

В Концепции констатируются проблемы, существующие в сфере управления трудовой миграции, среди которых названы:

- отсутствие связи между системой привлечения трудовых мигрантов в Республику Казахстан с управлением иными миграционными потоками (миграционная политика лишена системности и каждое направление миграционной политики работает обособленно, без очевидной взаимосвязи друг с другом, что приводит к несбалансированному использованию иностранной ра-

⁴ http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor

бочей силы и местных трудовых ресурсов, и сказывается на несбалансированности национального рынка труда);

- отсутствие механизма определения спроса на квалифицированную иностранную рабочую силу на региональных рынках труда;
- несовершенство системы учета движения трудящихся-мигрантов и определения эффективности ее использования.
- сохранение нелегальной трудовой миграции, которая по оценкам экспертов в разы превосходит количество легальных трудовых мигрантов (в основном это граждане Республики Узбекистан и Таджикистана).

Как правило, в отношении неурегулированных мигрантов не соблюдаются нормы трудового законодательства Республики Казахстан. Они работают без заключения трудового договора и получают низкую заработную плату, что создает нездоровую конкуренцию на рынке труда Казахстана и провоцирует социальное напряжение.

Для решения обозначенных проблем в Концепции предусмотрена разработка дифференцированных механизмов отбора и использования иностранной рабочей силы. Так, с учетом выбранной стратегии внешняя трудовая миграция будет ориентирована на привлечение квалифицированных кадров, снижение количества незарегистрированных рабочих мигрантов и защиту национального рынка труда, а политика трудовой миграции будет строиться на изучении реальных потребностей рынка труда, избирательной трудовой миграции на основе предоставления преференций высокообразованным кадрам и ограничения приема неквалифицированных трудовых мигрантов.

Для этого будут внесены изменения в механизм выдачи разрешений на трудовую деятельность иностранных работников в Республике Казахстан. Разрешения будут выдаваться на временную работу для иностранных работников низкой квалификации, привлекаемых на сезонную работу, а также на работу для квалифицированных специалистов.

В соответствии с Концепцией дополнительно в целях предупреждения роста низкоквалифицированных трудовых мигрантов будут введены ограничения на приглашение возрастных работников по отраслям, в которых они могут работать, а также будут пересмотрены сборы, в зависимости от отраслей, куда будут привлекаться такие иностранные работники, за исключением граждан государств-членов ЕАЭС. Для обеспечения социальной обеспеченности и равных прав иностранных работников и местных кадров будет проведена оценка эффективности наличия медицинских страховок у иностранных работников с выработкой предложений по улучшению системы их страхования. Будут предусмотрены обязанности работодателей обеспечивать оплату труда трудовых мигрантов не ниже минимальной заработной платы.

Такие же условия будут предусмотрены для трудовых мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность в домашнем хозяйстве у физических лиц.

В то же время для ужесточения регулирования временной миграции низкоквалифицированных работников будет организовано международное

сотрудничество со странами их выбытия, включая проведение разъяснения законодательства Республики Казахстан по вопросам трудоустройства и условиям пребывания.

Меры, предусмотренные в Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017-2021 годы уже начали вводиться в законодательство.

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения»

В настоящее время разработан проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения», в котором содержится решение целого ряда вопросов, имеющих отношение, в том числе и к обеспечению доступа мигрантов к достойному и эффективному труду. Однако, данный законопроект рассчитан на регулирование трудовых отношений только граждан РК, хотя регламентируемые им вопросы актуальны и для трудовых мигрантов.

Так, например, многочисленные факты нарушений со стороны работодателей, нанимавших работников без заключения трудовых договоров в сфере строительства, торговли, сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса, касаются и трудовых мигрантов, поскольку наличие неформальных трудовых отношений приводит к комплексу негативных последствий, как для граждан РК, так и для трудовых мигрантов. Прежде всего, как отмечается в Концепции законопроекта, отсутствие трудовых договоров увеличивает наступление социальных рисков и нарушение прав работников, выраженных в лишении гарантий в сфере труда, пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования.

В данном направлении проект Закона в качестве оптимального решения предлагает внедрение электронной систематизации трудовых договоров и их консолидацию в «единой информационной системе учета труда», вводя понятие «единая информационная система учета труда», под которым понимается аппаратно-программный комплекс, предназначенный для автоматизации учета трудовых договоров и трудовых книжек (их заполнения) и взаимодействия государственных органов и работодателей, что дает возможность заключить трудовой договор в электронной форме.

Для реализации единой информационной системы учета труда необходимо предусмотреть компетенции уполномоченного государственного органа по труду в частности по разработке и утверждению:

- порядка функционирования единой информационной системы учета труда;
- порядка регистрации трудового договора в единую информационную систему учета труда, формы заполнения трудового договора посредством электронного документа;

- порядка ведения и хранения трудовых книжек, в том числе в единой информационной системе учета труда.

Кроме того, Законопроектом предлагается:

1) закрепить обязанности работодателя на предоставление сведений в единую информационную систему учета труда по трудовому договору и о внесенных в него изменений и дополнений, а также его прекращения, а также другие сведения необходимые для заключения трудового договора с работниками и обязанности по регистрации трудовых договоров в единой информационной системе учета труда в порядке, установленном уполномоченным государственным органом по труду;

2) закрепить права работника на получение из единой информационной системы труда сведения о своей трудовой деятельности, о трудовом договоре и внесенных в него изменения и дополнений, а также другие сведения о своей трудовой деятельности;

Все сведения о трудовой деятельности работника (сведения о прежних местах работы) будут сосредоточены в единой информационной системе учета труда, с предоставлением возможности получения сведений в режиме онлайн.

3) предусмотреть ответственность работодателей за уклонение от предоставления сведений о постановке на учет заключенного трудового договора с работниками в единой информационной системе учета труда.

Указанные меры позволяют:

1) оптимизировать и систематизировать требования к работодателям, предусмотренные действующим трудовым законодательством;

2) упростить процедуру подтверждения трудового стажа, квалификации работника, места работы;

3) обеспечить сохранность данных и получение достоверной информации о работниках, включая трудовой стаж, место работы и квалификацию.

Следует полагать, что предлагаемые новшества имеют высокую степень актуальности не только для граждан РК, но и для трудовых мигрантов, которые находятся в более уязвимом положении. С учетом этого обстоятельства, считаем необходимым распространить положения разработанного законопроекта и на трудовых мигрантов, что повысит гарантии их трудовых прав.

Выводы.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан трудовая миграция ограничена несколькими категориями, данная политика ведется в связи с защитой внутреннего рынка труда, что не противоречит международным конвенциям. Поскольку Казахстан дает возможность въезжать в страну мигрантам, в числе которых и мигранты, которые находят здесь работу в сфере услуг, домашней работы, торговли, то следует предпринять шаги по урегулированию трудовых отношений данной категории работников. Результаты исследования, представленные ниже, свидетельствуют о том, что Астана нуждается в данной категории работников.

Согласно Конституции РК, иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике Казахстан правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан. Это касается и доступа к достойному и эффективному трудуустройству. Согласно Трудовому кодексу РК, любые трудовые отношения должны регулироваться договором, который дает гарантии на достойный труд. В случае отсутствия трудового договора мигранты не могут рассчитывать на доступ к достойному труду.

Мигранты с неурегулированным правовым статусом, работающие в сфере услуг, торговле, малом и среднем бизнесе без заключения трудового договора не имеют гарантий достойного труда. Хотя статья 86 «Допуск к работе лица без заключения трудового договора» Кодекса РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года, предусматривает ответственность работодателей, санкции этой статьи так и не стали барьером, надежно защищающим права работников.

С учетом данного обстоятельства считаем необходимым усилить административную ответственность работодателей путем удвоения применяемых штрафных санкций. Так, за «допуск работодателем к работе лица без заключения трудового договора» (п.1 ст.86) - предусмотреть штраф на должностных лиц в размере 60 (вместо ранее существовавших 30), на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере 120 (вместо – 60), на субъектов среднего предпринимательства - в размере 200 (вместо – 100), на субъектов крупного предпринимательства - в размере 300 (вместо – 150) месячных расчетных показателей (МРП).

При повторности этих действий (бездействия) в течение года после наложения административного взыскания (п.2 ст.86) также предусмотреть двойные штрафы - на должностных лиц в размере 120 (вместо – 60), на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере 160 (вместо 80), на субъектов среднего предпринимательства - в размере 200 (вместо – 100), на субъектов крупного предпринимательства - в размере 400 (вместо – 200) МРП.

За эти же действия (бездействие), совершенные в отношении несовершеннолетних (п.3 ст.86), - предусмотреть штраф на должностных лиц в размере 100 (вместо ранее существовавших 50), на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере 160 (вместо – 80), на субъектов среднего предпринимательства - в размере 300 (вместо 150), на субъектов крупного предпринимательства - в размере 400 (вместо 200) МРП.

При совершении этих действий (бездействия) повторно в течение года после наложения административного взыскания (п.4 ст.86), - предусмотреть штраф на должностных лиц в размере 140 (вместо ранее существовавших 70), на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере 300 (вместо - 150), на субъектов среднего предпринимательства - в размере 400 (вместо - 200), на субъектов крупного предпринимательства - в размере 600 (вместо - 300) МРП, с приостановлением действия лицензии.

Кроме того, предлагаем ввести в КоАП РК административную ответственность работника за работу без заключения трудового договора в форме штрафных санкций, путем включения новой статьи 86-1.

Вместе с тем следует отметить, что трудовые отношения мигрантов (торговля, малый и средний бизнес) не контролируются напрямую ни одним из государственных органов, а инспекторы по труду могут реагировать только в случае обращения работников с заявлением. Мигранты же, в силу правовой неграмотности и страха потерять работу воздерживаются от обращения с такими жалобами. Поэтому, для контроля трудоустройства, заключения трудовых договоров и соблюдения прав мигрантов необходимо разработать отдельный механизм по типу Центра занятости для мигрантов, возможно, на базе специализированного ЦОН-а для мигрантов. Либо для решения этой задачи необходимо наделить ЧАЗы полномочиями по регистрации в УМС, трудоустройству и регистрации трудовых договоров.

Выводы и рекомендации:

№	Выводы:	Рекомендации:
1.	Законодательство Казахстана позволяет работать мигрантам – домашним работникам, но Конвенция МОТ «О достойном труде домашних работников» 2011 года до сих пор не ратифицирована Республикой	Необходимо ратифицировать и имплементировать в национальное законодательство Конвенцию МОТ «О достойном труде домашних работников» 2011 года
2.	Правовое регулирование трудовых отношений мигрантов не имеет принципиальных отличий от правовой регламентации трудовых отношений граждан Казахстана. Достойный труд гарантируется нормами Трудового кодекса РК при заключении трудового договора. При отсутствии трудового договора мигранты не могут рассчитывать на доступ к достойному и эффективному трудоустройству	Учитывая, что большинство трудовых мигрантов осуществляют трудовую деятельность без заключения трудовых договоров (в условиях слабости механизмов контроля уполномоченных государственных органов), необходимо ужесточить ответственность, как работодателей, так и самих мигрантов, за работу без трудовых договоров путем удвоения санкций в статье 86 КоАП РК и включения в КоАП новой статьи 86-1, предусматривающей административную ответственность работника за работу без заключения трудового договора в форме штрафных санкций.

		вающей административную ответственность работников, в т.ч. трудовых мигрантов, за работу без трудовых договоров.
3.	Многочисленные факты нарушений со стороны работодателей, нанимавших работников без заключения трудовых договоров, вызваны экономической выгодой для них	Для укрепления гарантий трудовых прав мигрантов предлагается распространить нормы Проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения», посвященные электронной систематизации трудовых договоров и их консолидации в «единой информационной системе учета труда», на трудящихся-мигрантов
4.	Работа ЧАЗ-ов по трудоустройству мигрантов в Казахстане не регламентирована законодательством	Необходимо урегулирование деятельности ЧАЗ-ов по трудоустройству мигрантов путем принятия Положения о деятельности ЧАЗ-ов, который должен быть разработан МТиСЗ и МВД
5.	Классификация категорий мигрантов, предусмотренная в Законе РК «О миграции населения», начинает вступать в противоречие с практикой	Внести изменения в ст.34 Закона РК «О миграции населения»: термин «трудовые иммигранты» использовать в отношении «иностранных работников» (пп.1 ст.34), поскольку любые категории трудящихся-мигрантов охватываются понятием «иностранный работник». «Иммигрантов, прибывших в Республику Казахстан в

		качестве домашних работников» следует называть так, как они называются в Конвенции о достойном труде домашних работников 2011 г. – «домашними работниками» (пп.4 ст.34). «Сезонных иностранных работников» (пп.3 ст.34) предлагаем называть «сезонными трудовыми мигрантами».
6.	Трудовые отношения мигрантов (торговля, малый и средний бизнес) не контролируются напрямую ни одним из государственных органов, а инспекторы по труду могут реагировать только в случае обращения работников с заявлением. Мигранты же, в силу правовой неграмотности и страха потерять работу воздерживаются от обращения с такими жалобами.	Для контроля трудоустройства, заключения трудовых договоров и соблюдения прав мигрантов необходимо разработать отдельный механизм по типу Центра занятости для мигрантов, возможно, на базе специализированного ЦОН-а для мигрантов. Либо для решения этой задачи необходимо наделить ЧАЗ-ы полномочиями по регистрации в УМС, трудоустройству и регистрации трудовых договоров.

IV. Результаты исследований

1) Анализ анкетирования мигрантов

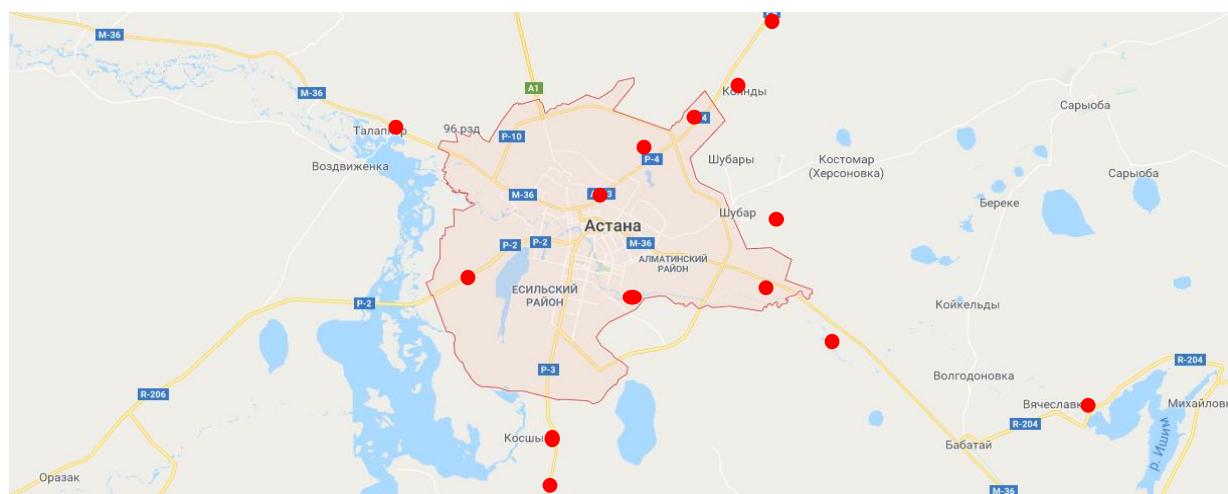
С учетом временных рамок проведения мониторинга (с июня по август 2018 года) было запланировано охватить анкетированием 240 мигрантов, из них:

Граждане Узбекистана – 96 человек (40%);
 Граждане Кыргызстана – 96 человек (40%);
 Граждане Таджикистана – 48 человек (20%).

Следует отметить, что количественный охват респондентов из числа мигрантов запланирован исходя из того, что данная группа относительно закрытая, и получение доступа для проведения анкетирования занимает достаточно много времени и усилий. Тем не менее, благодаря волонтерской сети из сре-

ды мигрантов, Астанинский филиал получил доступ к данной целевой группе.

Поиск мест работы мигрантов и дальнейшее картирование определило места проведения анкетирования. Такими местами стали близлежащие поселки и районы Астаны: Коянды, Косшы, Талапкер, Коктал, Ильинка, Күйгөнжар, Лесозавод, Тайтобе, Акмол, Софиевка, Мичурино, Тельмана.



Также анкетирование проводилось в специализированном ЦОНе, на рынках и частных предприятиях.

Предполагалось в ходе анкетирования охватить мигрантов, занятых в разных сферах трудовой деятельности:

- торговля;
- сфера услуг (кафе, ремонт обуви, автомашин, пекари, официанты);
- домашние работники (няни, охранники, садовники, строители у физических лиц);
- КСК, уборка улиц;
- крупные компании (строительство, заводы).

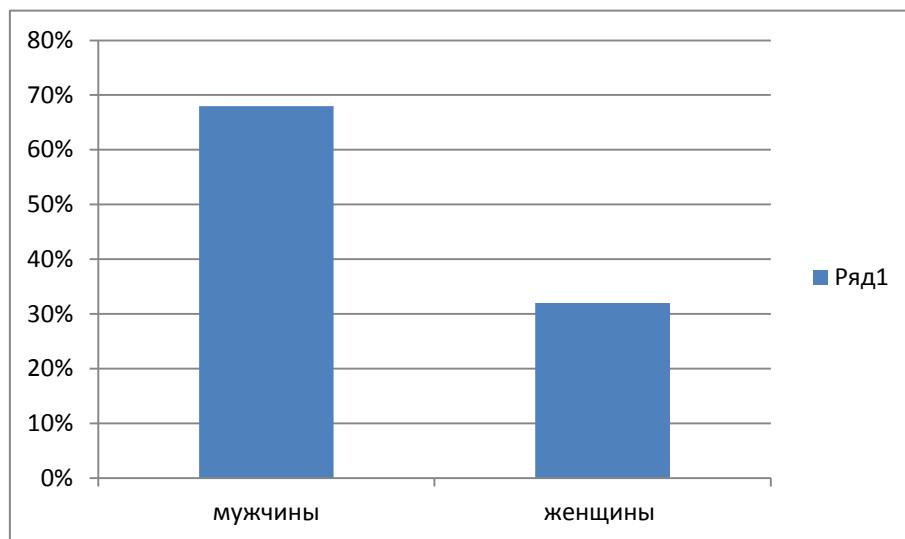
Всего анкетированием охвачено 232 мигранта (97%).



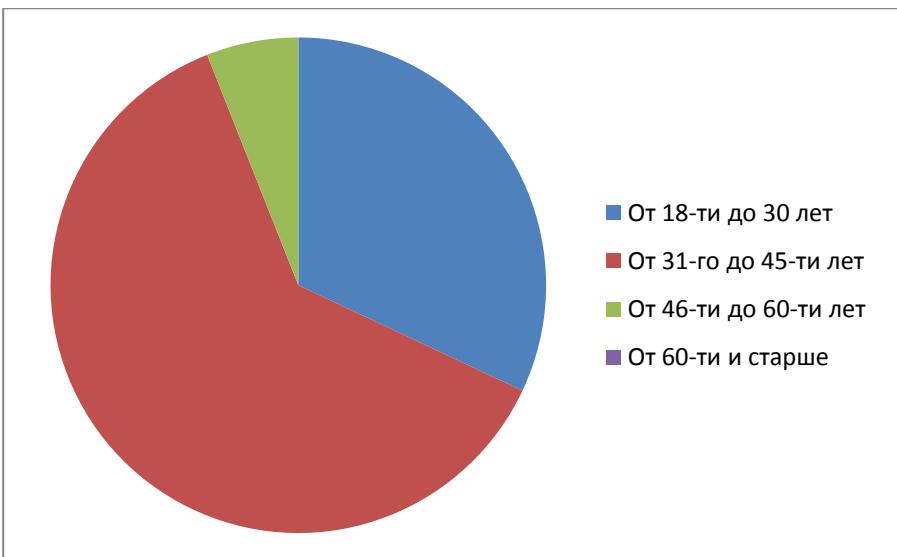
Для проведения анкетирования была разработана анкета, включающая в себя 26 вопросов, большинство из которых закрыты. Анкета включает в себя 3 раздела. Первый раздел дает общее представление и возможность составить портрет мигранта. Второй раздел посвящен сбору информации о путях трудоустройства и рисках неорганизованного найма, третий раздел посвящен сбору мнений и пожеланий мигрантов по трудоустройству в г. Астана.

По результатам анкетирования портрет опрошенных трудящихся мигрантов выглядит следующим образом:

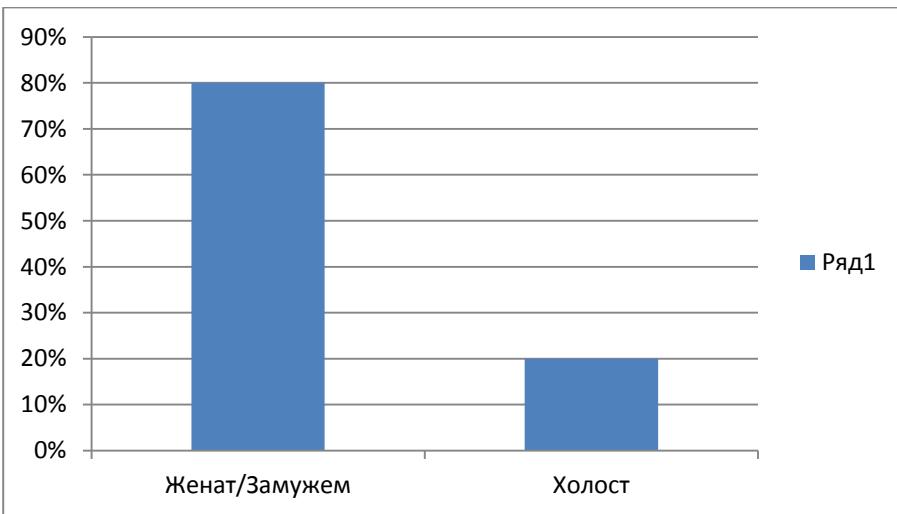
➤ *Пол:*



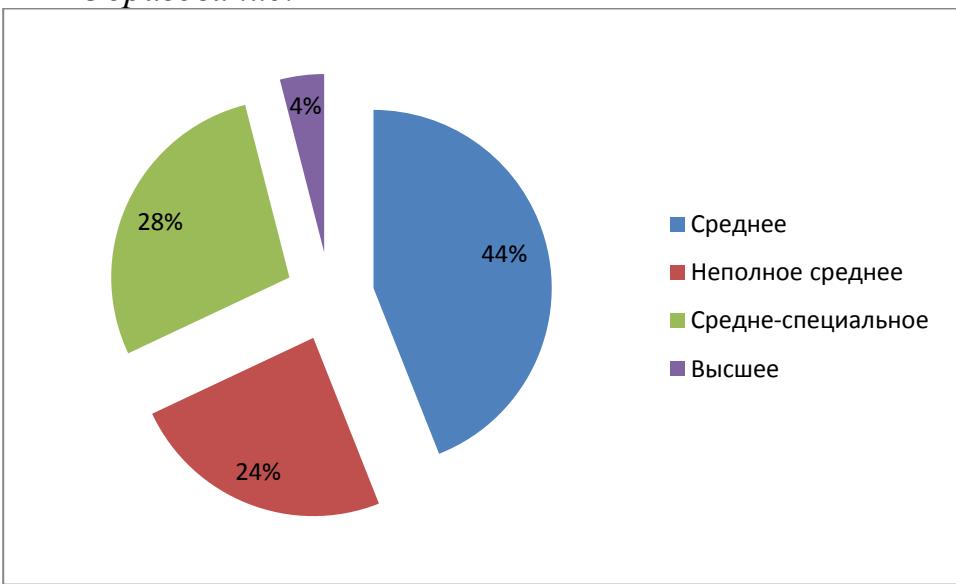
➤ *Возраст респондентов колеблется от 18-ти до 60-ти лет. В процентном соотношении:*



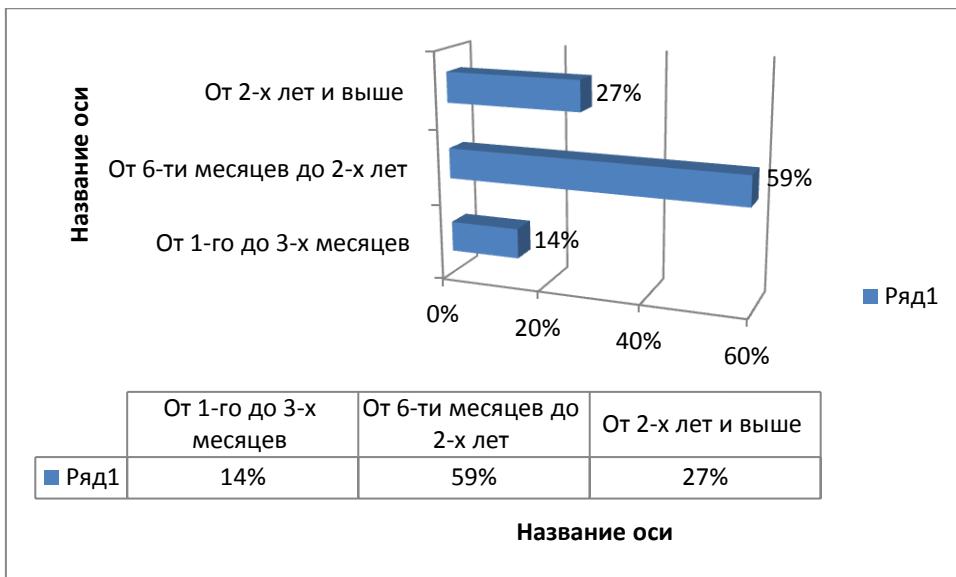
➤ Семейное положение:



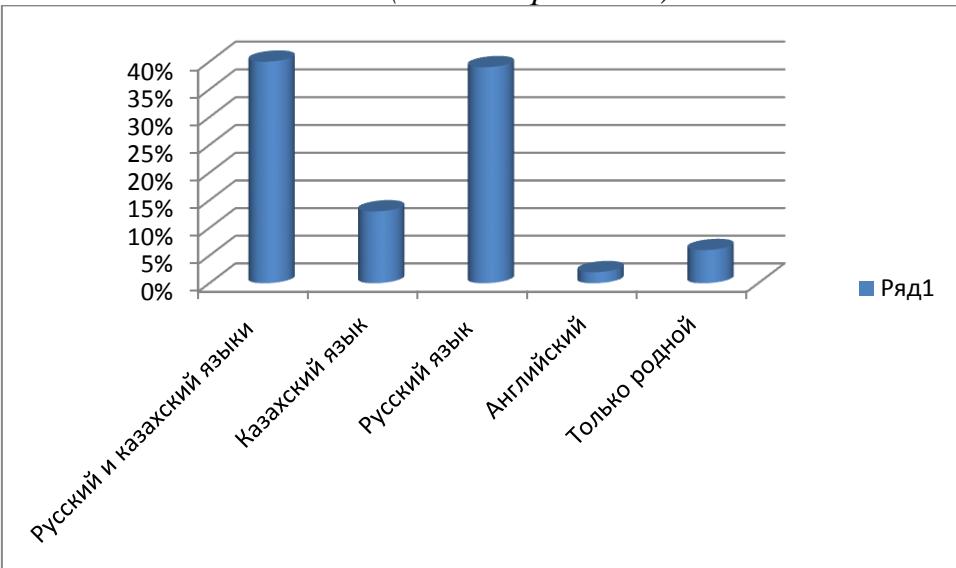
➤ Образование:



➤ Период работы на текущем рабочем месте:



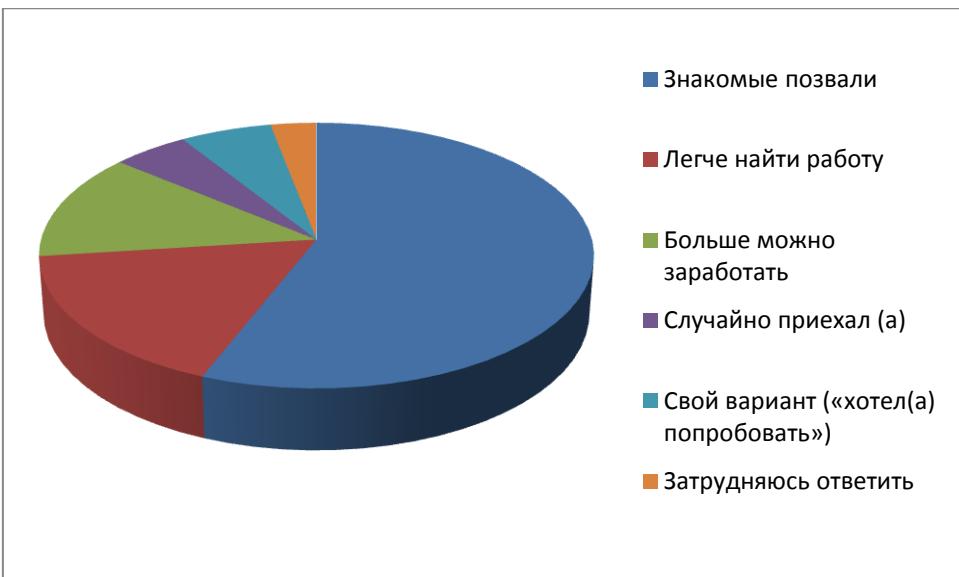
➤ *Владение языками (помимо родного):*



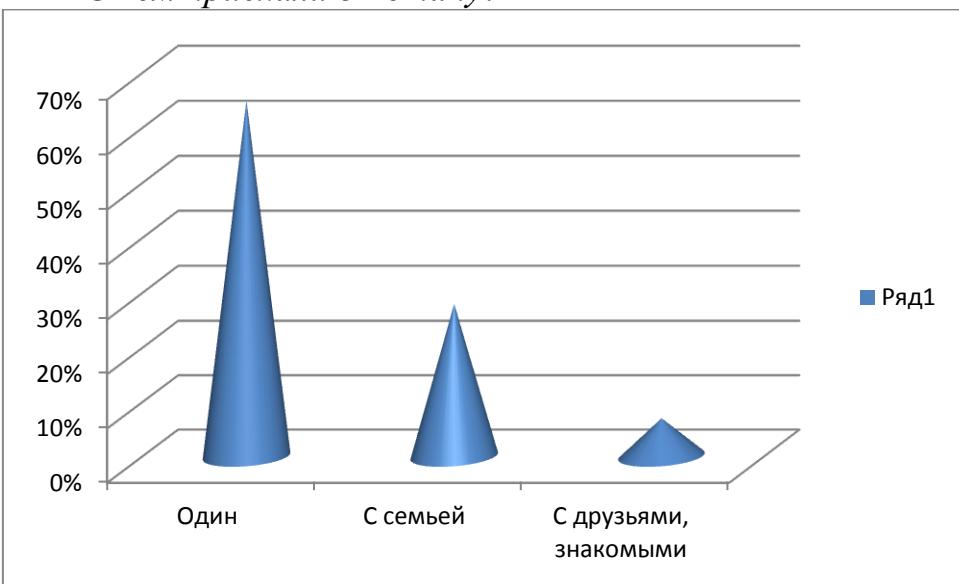
Таким образом, среднестатистический портрет мигранта в Астане – это мужчина старше 30-ти лет, женат, со средним образованием, имеющий стабильную работу в столице и коммуницирующий на русском языке.

Следующий блок вопросов касается трудоустройства и трудовых отношений мигрантов.

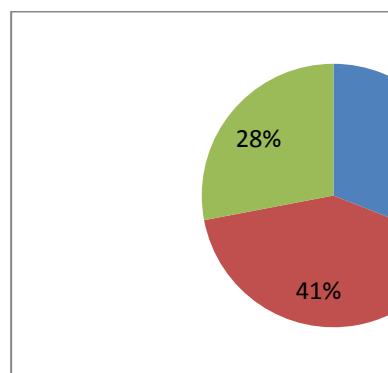
➤ *Почему приехали на работу в Астану?*



➤ С кем приехали в Астану?

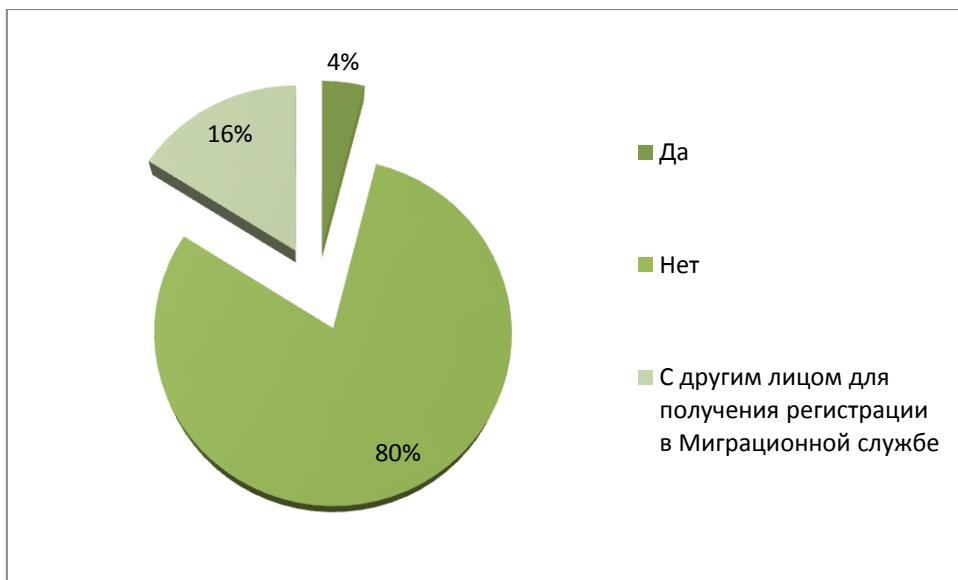


➤ Сколько раз приезжали на работу в Астану?

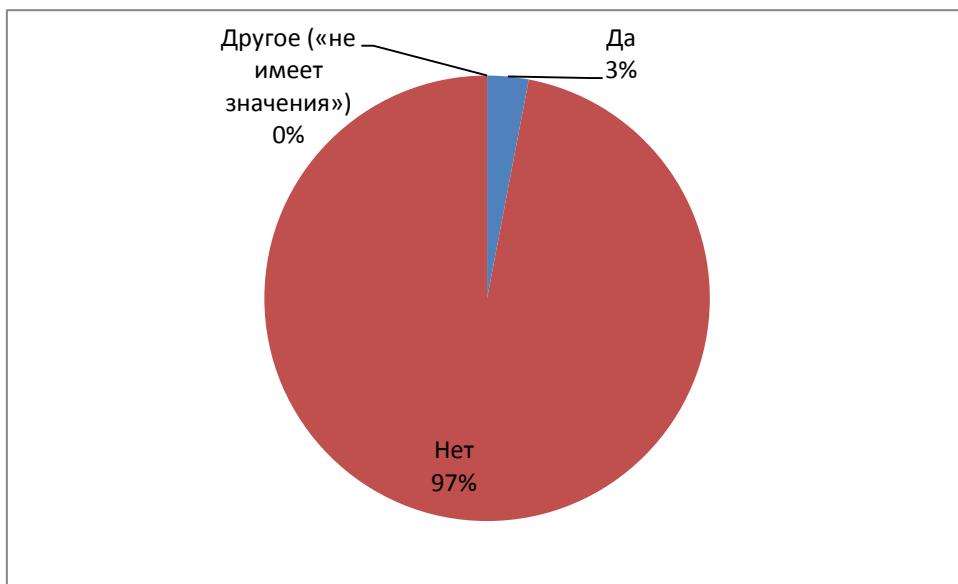


➤ Как нашли работу?

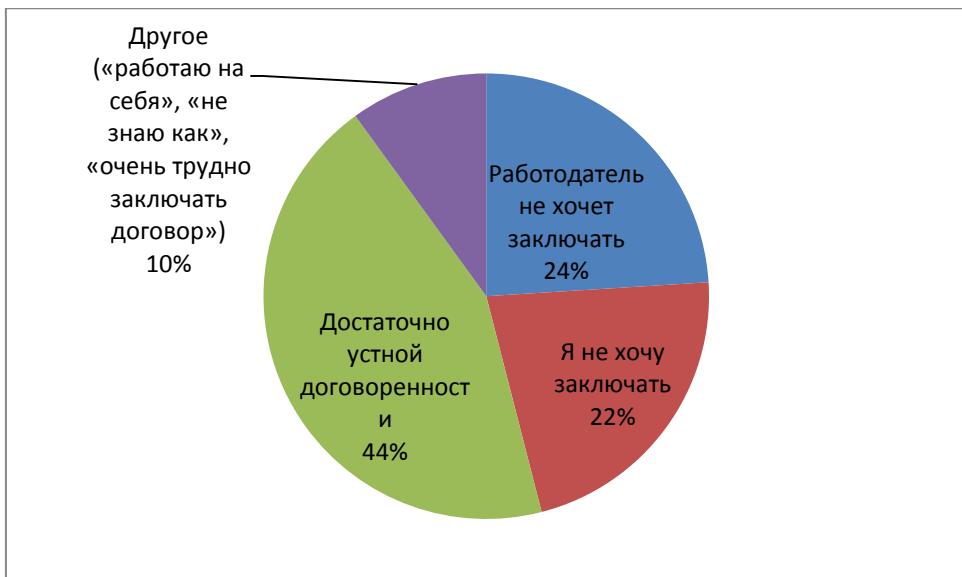
➤ Заключали ли трудовой договор с работодателем?



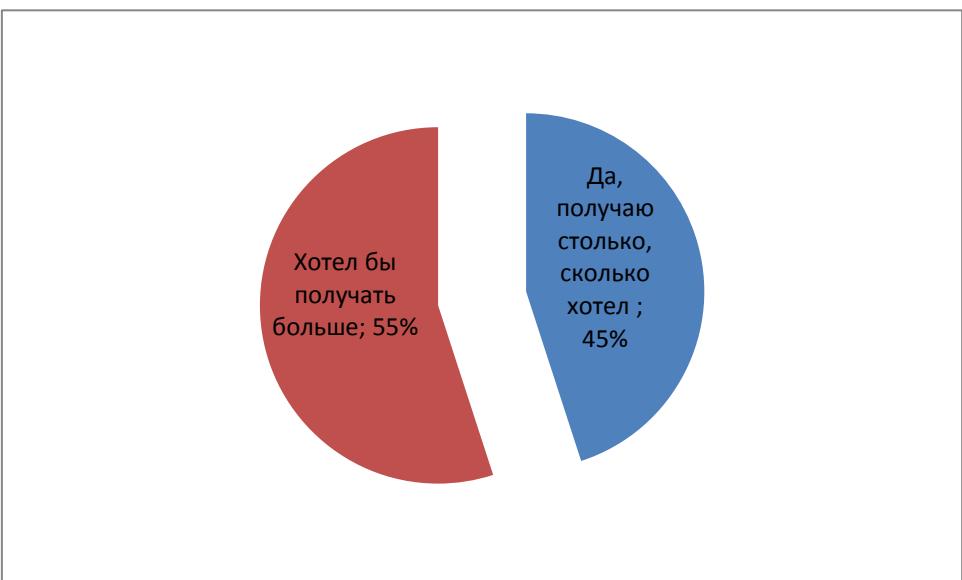
➤ Считают ли мигранты необходимым заключение трудового договора:



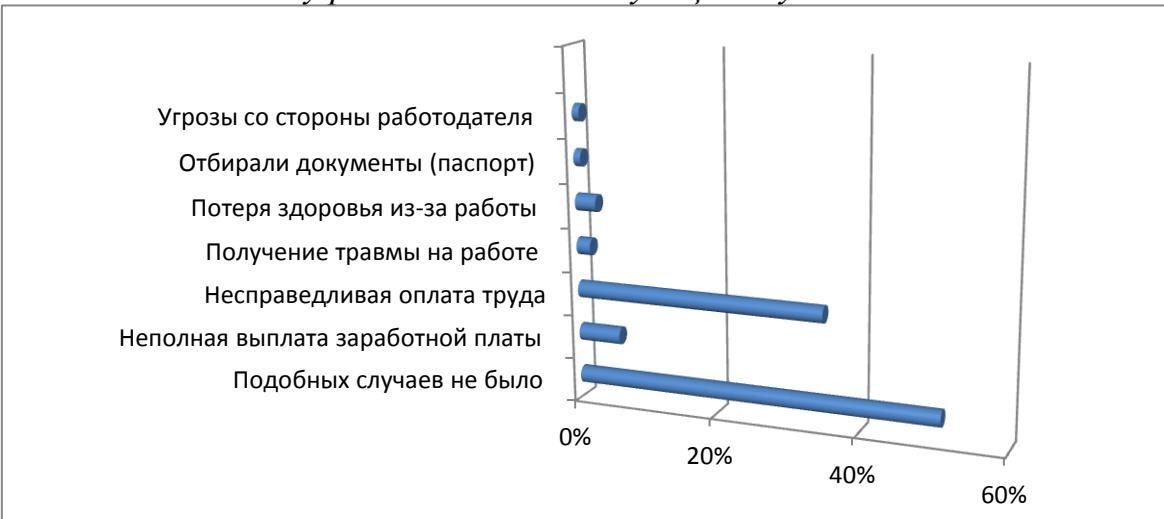
➤ Причина отсутствия трудового договора:



➤ Довольны ли получаемой заработной платой:



➤ Возникали ли у респондентов следующие случаи:



Исходя из ответов на 2-ой блок вопросов, касающихся трудоустройства и трудовых отношений мигрантов, следует отметить, что мигранты продолжают приезжать на работу в Астану через так называемые социальные сети – это друзья, знакомые, родственники (56%) и, соответственно, так же через знакомых устраиваться на работу (83%).

Мигранты считают столицу привлекательной в плане трудоустройства и заработка. Об этом говорят следующие данные – около 70% выбирают Астану повторно и многократно для приезда на работу, 30% считают, что тут легче найти работу и заработать денег.

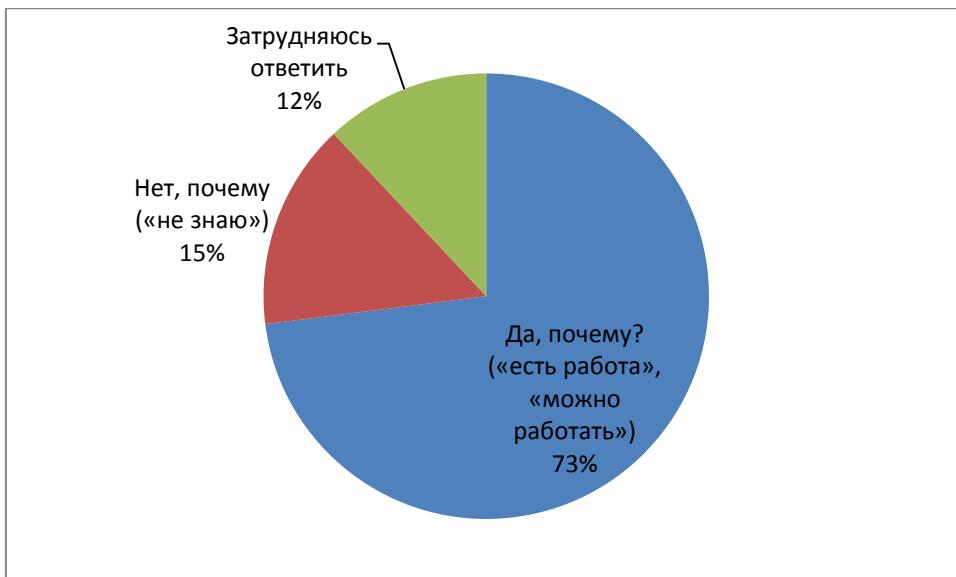
Около 30% мигрантов приезжают в Астану с семьями, можно предположить, что это те мигранты, которые приезжают во 2-ой, 3-ий и более раз (41% и 28% соответственно).

Трудовые отношения неурегулированные, 80% мигрантов не имеют трудовых договоров, 97% мигрантов не считают заключение договоров необходимым условием. 10% мигрантов отметили «другое», пояснили, что «работают на себя», т.е. самозанятые – это швеи, повара. А также эти же 10% считают сам процесс заключения трудового договора трудным и непонятным. Т.е. мигранты не имеют информации и знаний о трудовых договорах и о возможности их заключения в принципе. Почти половина респондентов (46%) отмечают причиной незаключения трудового договора нежелание как самих работников, так и работодателей (24% и 22% соответственно), 44% респондентов удовлетворены наличием устной договоренности с работодателем. Причем 42% респондентов в то же время недовольны уровнем и полнотой выплаты заработной платы (35% и 7% соответственно). Таким образом, наглядно видно, что наличие устной договоренности не регламентирует трудовые отношения в полной мере и, как следствие, приводит к нарушению трудовых прав мигрантов. Как видно из ответов мигрантов, есть случаи потери здоровья и получение травм на рабочем месте. В этих случаях при отсутствии трудового договора мигранты становятся уязвимыми. Отбиение паспорта и угрозы со стороны работодателя – 2% из опрошенных или 5 человек из 233 испытали более агрессивные формы нарушения прав человека.

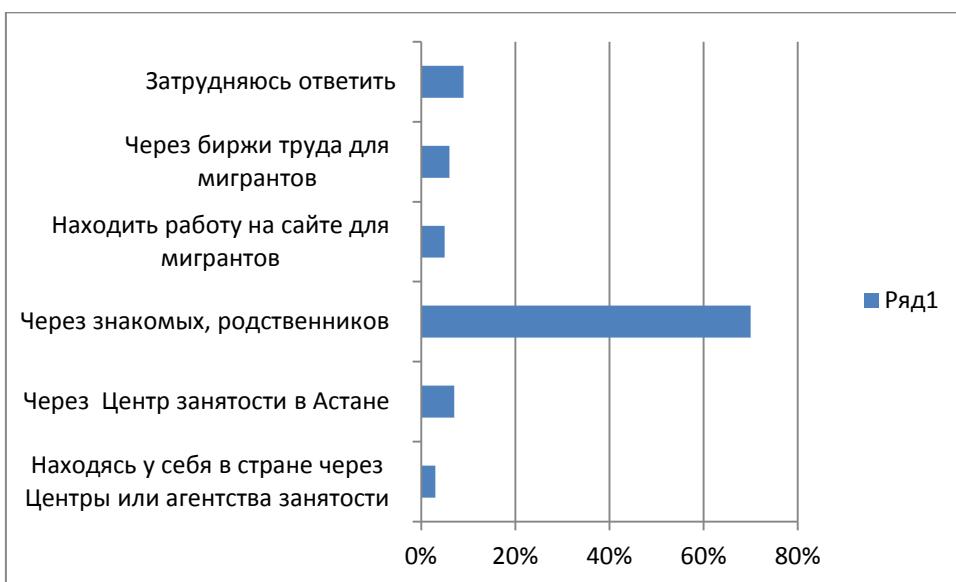
Тем не менее, 51% респондентов считают, что не сталкивались со случаями нарушения прав человека, в том числе трудовых прав.

Третий блок вопросов содержал информацию с учетом мнений и пожеланий мигрантов по трудоустройству в г. Астана.

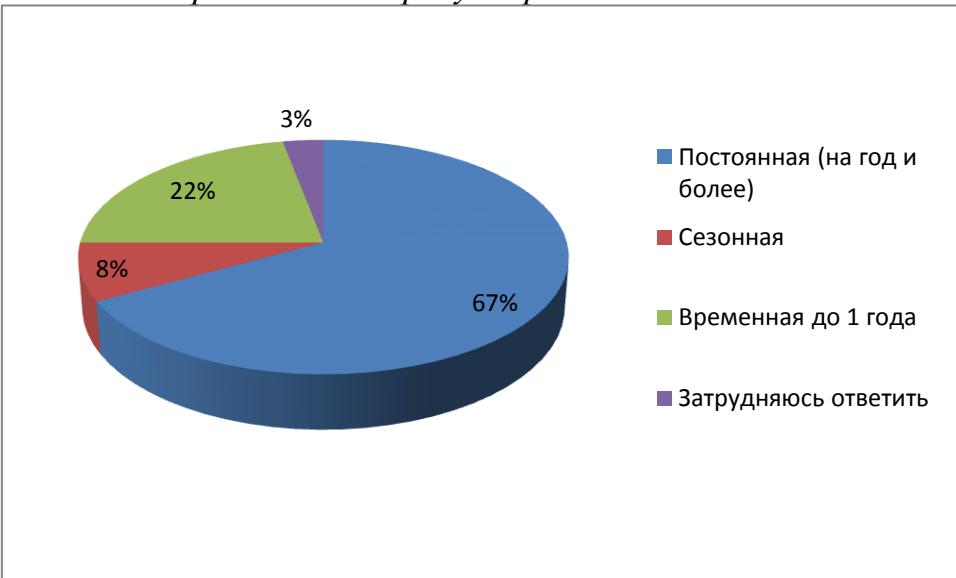
- *Рекомендовали бы респонденты ехать на работу в Астану своим соотечественникам?*



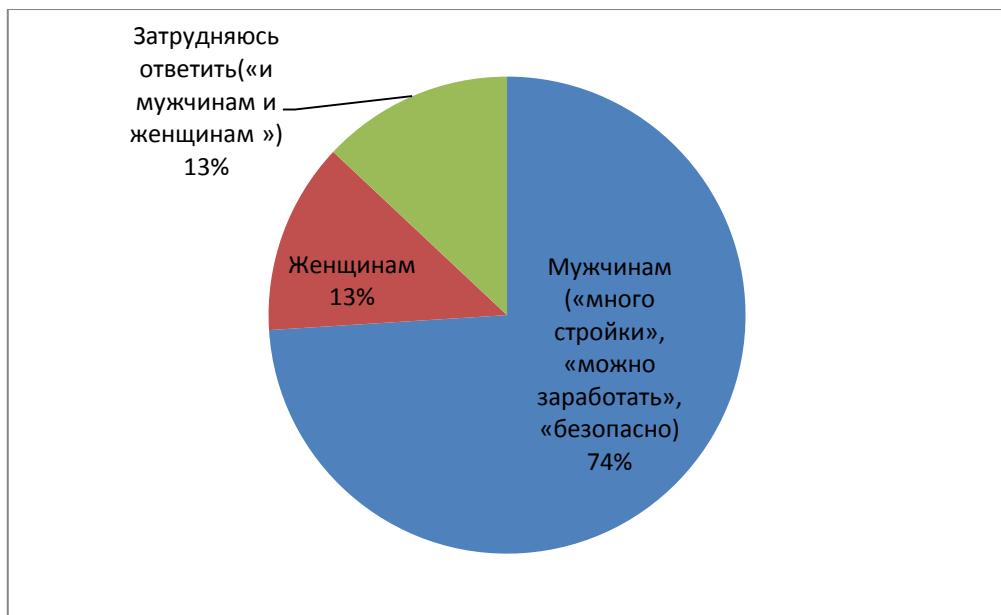
➤ Как бы респонденты хотели устраиваться на работу в Астане?



➤ Какая работа интересует респондентов в Астане?



- Кому, по мнению респондентов, легче устроиться на работу в столице?



- Рекомендации и предложения по улучшению трудоустройства в Астане.

Вопрос открытый. Основные ответы: «пожелания процветания», слова благодарности. 1 ответ – «желание работать легально», 1 ответ – «облегчить прохождение медицинского осмотра».

Исходя из ответов на вопросы третьего блока, следует, что город Астана является привлекательным местом работы для мигрантов. 73% респондентов рекомендовали бы своим соотечественникам приезжать в Астану с целью трудоустройства. Основные ответы на уточняющий вопрос «почему» звучат следующим образом: «есть работа», «можно работать», «безопасно». 67% респондентов хотели бы иметь постоянную работу в Астане, т.е. на год и более.

Если посмотреть на гендерный аспект, то в целом и мужчинам, и женщинам возможно найти работу в Астане, однако, большинство (74%) респондентов отметили, что мужчинам легче найти работу потому, что видов работы для мужчин больше. Это стройки, ремонтные работы и т.п.

Как хотели бы находить работу? По-прежнему большинство респондентов (70%) желают устраиваться на работу через знакомых. По наблюдениям мониторов, при ответе на данный вопрос у респондентов возникало удивление, связанное с возможностью высказывать пожелание или ожидание как таковое. Т.е. мигранты считают не вправе выражать свое право на те или иные права человека в целом.

Выводы и рекомендации:

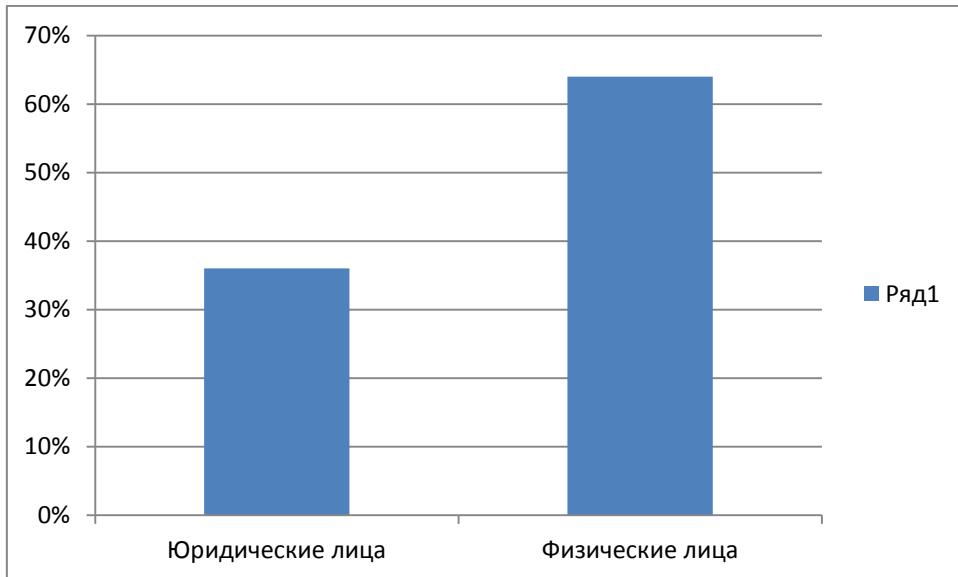
№	Выводы:	Рекомендации:
1.	Астана есть и будет привлекательным местом для работы мигрантов, где можно найти достойную работу на длительный срок	Местным органам власти рекомендуется признать факт необходимости привлечения мигрантов на рынок труда, а также предпринять меры, направленные на создание достойных условий труда
2.	Низкий уровень правовых знаний и информированности мигрантов в сфере трудовых отношений	Необходимо привлекать гражданский сектор к реализации социальных проектов, направленных на повышение информированности мигрантов по трудовым правам
3.	Существуют риски потери здоровья вследствие тяжелого труда и несоблюдения техники безопасности, нарушения трудовых прав в связи с отсутствием урегулированных трудовых отношений	Легализация категорий мигрантов, занятых в сфере услуг, торговле, в малом и среднем бизнесе, что привлечет за собой обеспечение соблюдения трудовых прав мигрантов, предусмотрев для них отдельную классификационную группу в Законе «О миграции населения»

2) Анализ анкетирования работодателей

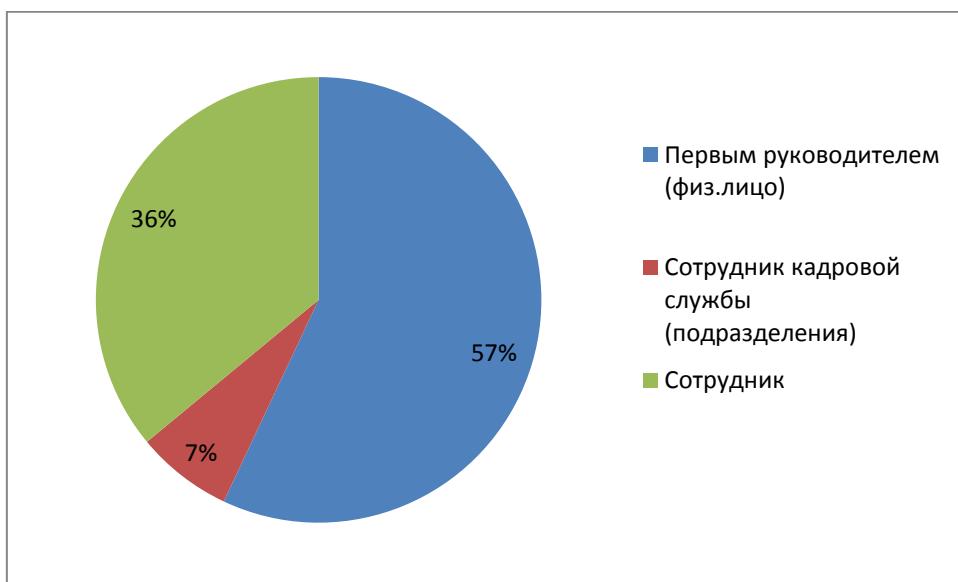
В ходе мониторинга было запланировано охватить анкетированием 20 работодателей. Всего в анкетировании приняли участие 14 работодателей, что составило 70% выполнения. Поиск работодателей и получение согласия на участие в анкетировании также был сопряжен с определенными трудностями, связанными с тем, что работодатели в основном являются участниками неурегулированных трудовых отношений с работниками. Поэтому многие работодатели отказывались участвовать в анкетировании из-за страха быть преданными огласке и привлеченными к ответственности.

Всего работодателям было предложено ответить на 9 вопросов, которые касались привлечения работников из числа мигрантов. Вопросы носили закрытый характер.

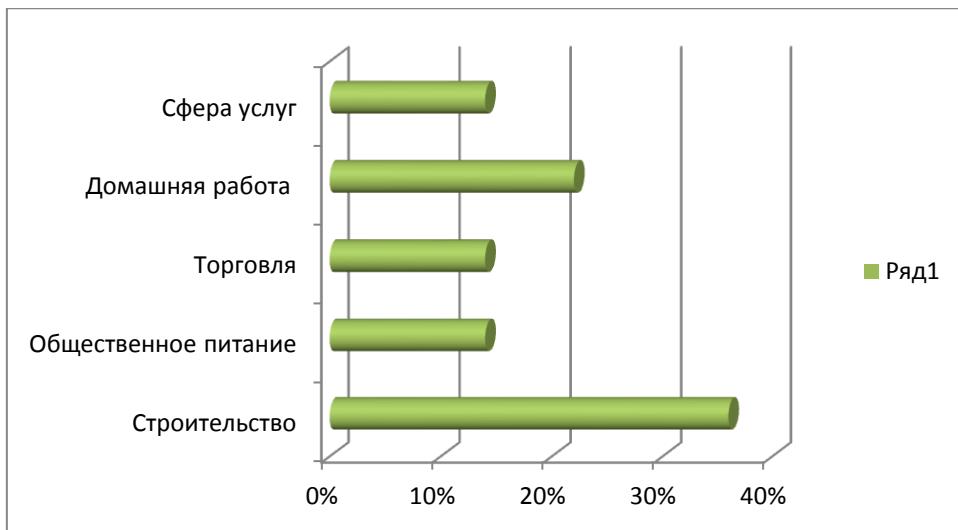
Статус работодателей, которые ответили на вопросы:



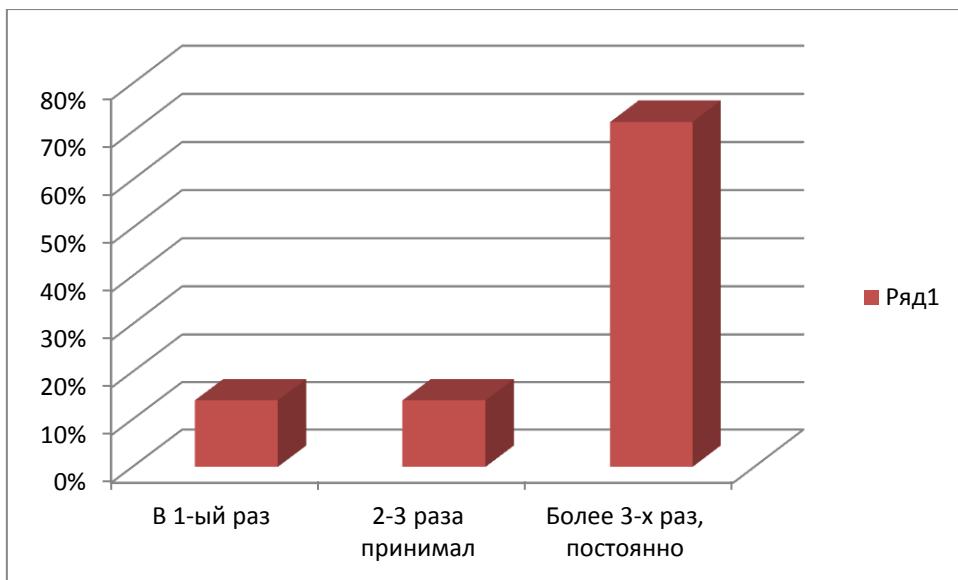
Должность респондента:



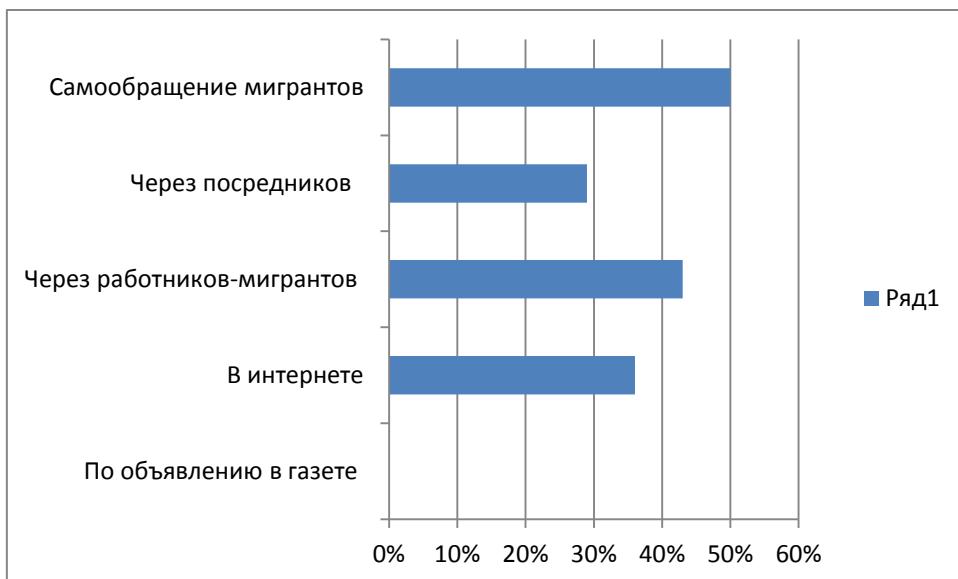
Сфера найма мигрантов?



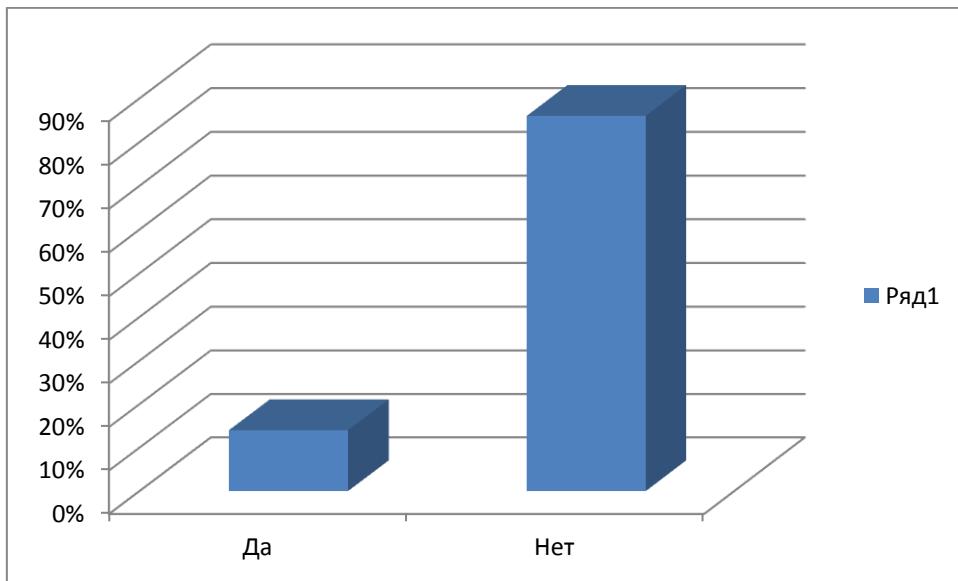
Опыт работодателей по найму мигрантов?



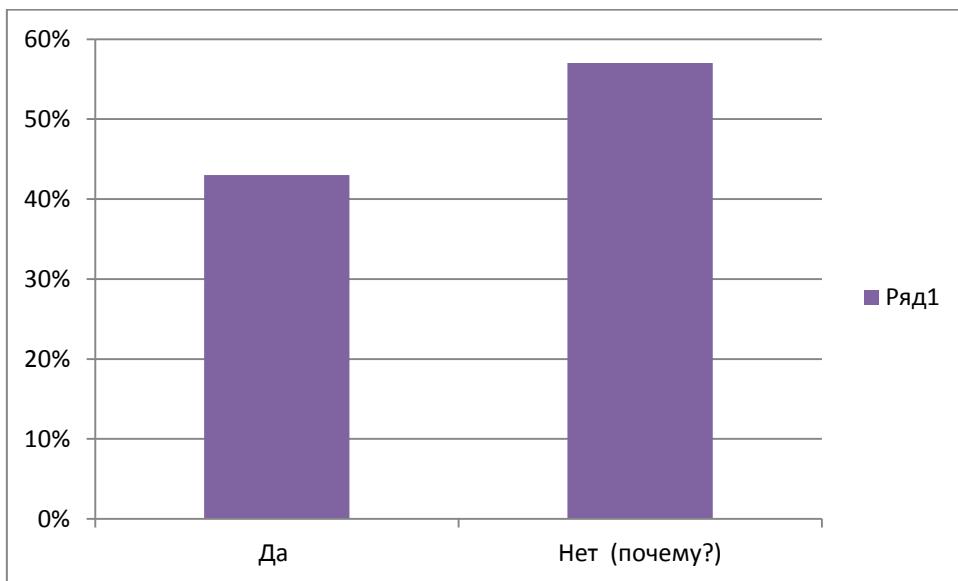
Пути поиска работников из числа мигрантов?



Есть ли различие в поиске работников между гражданами Казахстана и мигрантами из Центральной Азии?

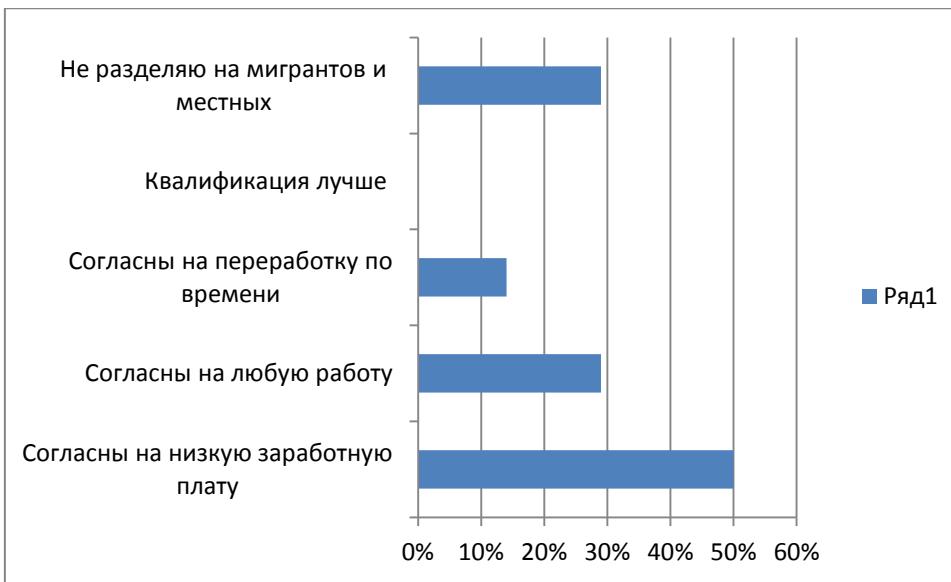


Заключают ли работодатели трудовой договор с работниками-мигрантами?



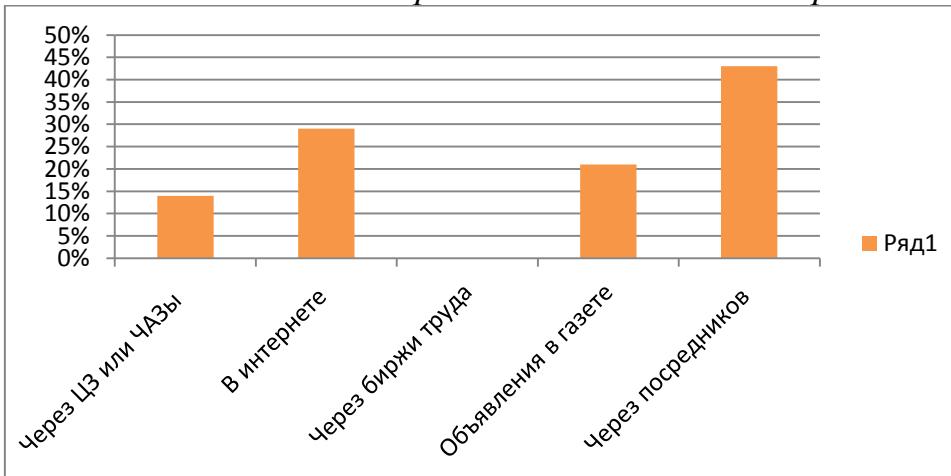
Причина незаключения трудового договора: «сложно оформлять трудовой договор», «не знаю как», «нет необходимости», «затрудняюсь ответить».

Почему работодатель привлекает на работу мигрантов?



Как бы работо-

датели хотели находить работников из числа мигрантов?



Исходя из опыта работы в поле и ответов респондентов, работодатели-физические лица преобладают и легче идут на контакт с монитором. Большинство респондентов являлись первыми руководителями или ответственными сотрудниками соответственно (57% и 36%). Наиболее востребованы работники-мигранты в таких сферах, как строительство и домашняя работа (36% и 22%). 72% респондентов привлекают мигрантов в качестве работников на постоянной основе. Поиск и привлечение мигрантов осуществляется в основном через те же социальные сети, т.е. через самих мигрантов, посредников из числа мигрантов (50%). 36% респондентов указали, что осуществляют поиск мигрантов в интернете. В тоже время 86% респондентов отметили, что нет различий в поиске работников из среды мигрантов или из числа граждан Казахстана. Больше половины респондентов (57%) не заключают трудовые договоры по таким причинам, как: сложность оформления трудового договора, незнание трудового законодательства, отсутствие необходимости. Однако, за такими ответами можно предположить и скрытую выгоду работодателя. Так, на вопрос о причинах привлечения мигрантов на работу респонденты дают такие ответы, которые прямо указывают на возможность нарушения трудовых отношений со стороны работодателя с целью получе-

ния экономической выгоды: возможность платить низкую заработную плату (50%), допускать переработку (14%), выполнение любой работы, в том числе не соответствующей устной договоренности (29%). Таким образом, не заключение трудовых договоров экономически выгодно для работодателя, делая уязвимыми трудящихся мигрантов. Вместе с тем работодатели рискуют быть привлеченными к административной ответственности, согласно ст. 519 КОАП РК «Привлечение работодателем иностранной рабочей силы без разрешения местного исполнительного органа или использование труда иностранцев и лиц без гражданства, не имеющих справок о соответствии квалификации для самостоятельного трудоустройства, выданных уполномоченным органом по вопросам миграции населения, или разрешений трудовому иммигранту, выдаваемых органами внутренних дел, – влечут штраф на физических лиц в размере тридцати, на должностных лиц – в размере пятидесяти, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере ста, на субъектов среднего предпринимательства – в размере двухсот, на субъектов крупного предпринимательства – в размере семисот месячных расчетных показателей».

Работодатели предпочитают осуществлять поиск и привлечение мигрантов через посредников – (43%), интернет – (29%), печатные издания – (21%), Центры занятости и ЧАЗы – (14%). Как видно, неурегулированные пути поиска и найма работников, такие как посредничество, интернет преобладают, что в свою очередь может повысить уязвимость мигрантов в части мошенничества и торговли людьми.

Выводы и рекомендации:

№	Выводы:	Рекомендации:
1.	Привлечение мигрантов работодателями из числа физических лиц имеет более высокую степень правовой регламентации по сравнению с юридическими лицами	Необходимо более детально регламентировать трудоустройство мигрантов у юридических лиц (малых предприятий)
2.	Отсутствие регулируемых государственными органами путей поиска и привлечения мигрантов	Необходимо разработать и создать правовые механизмы, регламентирующие поиск и привлечение мигрантов
3.	Низкий уровень правовой грамотности, гражданской ответственности и этики работодателей в трудовых отношениях	Необходимо привлекать гражданский сектор к реализации социальных проектов, направленных на повышение информированно-

		сти работодателей (физические лица/участники малого и среднего бизнеса) по соблюдению трудовых прав
--	--	---

3) Центр занятости акимата г.Астаны

Государственные центры занятости населения действуют на основе Устава в соответствии с Законом Республики Казахстан «О занятости населения». Целью деятельности Центра является реализация активных мер со-действия занятости, организация социальной защиты от безработицы и оказание адресной социальной помощи.

Центр занятости трудоустраивает только граждан РК, оралманов и лиц с видом на жительство. Обязательств по трудоустройству иностранных граждан, в том числе из стран – участников ЕАЭС, у Центров занятости нет.

Для граждан Казахстана Центр занятости предоставляет широкий спектр услуг:

- Регистрация в качестве безработного лица;
- Поиск подходящих вакансий и содействие в трудоустройстве;
- Профессиональное обучение;
- Социальная профессиональная ориентация;
- Социальные рабочие места;
- Общественные работы;
- Молодежная практика;
- Консультирование по микрокредитованию;
- Содействие добровольному переселению;
- Адресная социальная помощь;
- Социальные выплаты на случай потери работы.

Все вышеперечисленные меры направлены на сокращение безработицы и эффективное трудоустройство граждан РК.

Несмотря на то, что Центр занятости не оказывает услуги трудящимся мигрантам, в рамках мониторинга проведено интервью с руководителем, так как это единственная государственная организация, занимающаяся трудоустройством в столице.

Директор Центра занятости акимата г.Астаны отмечает, что так как Центр не занимается трудоустройством трудящихся мигрантов, то мигранты и не обращаются в Центр. На сегодняшний день по данным Центра занятости имеется 5000 вакансий и столько же зарегистрированных соискателей. Как

правило, быстро закрываются такие вакансии как: бухгалтер, снабженец. А вакансии, связанные с тяжелым трудом и низкооплачиваемые, не пользуются спросом, к примеру: воспитатель детского сада, медсестра, санитарка, разнорабочий. Отмечается дефицит кадров в сфере услуг, который по прогнозам сохранится на протяжении предстоящих 10 лет с учетом роста города и прироста населения. Город Астана нуждается в официантах, продавцах, сантехниках, электриках.

У Центра занятости существует электронная биржа труда www.enbek.kz, на которой публикуются вакансии и резюме соискателей. Данным сайтом без ограничений могут пользоваться и мигранты. Сайт республиканский, что позволяет искать работу по всей территории Казахстана.

Выводы и рекомендации:

№	Выводы:	Рекомендации:
1.	Трудовой рынок столицы нуждается не только в высококвалифицированной, но и в низкоквалифицированной рабочей силе, которая может быть частично восполнена мигрантами	Местным органам власти нужно признать факт необходимости присутствия мигрантов на рынке труда. Для этого Управлениям занятости и социальной защиты необходимо выработать механизм оценки спроса на рынке труда на иностранную рабочую силу не только высокой, но и низкой квалификации. На основе этого, следует разработать местные (муниципальные) программы по ликвидации дефицита трудовых работников с низкой квалификацией
2.	Государственные органы не предоставляют услуг по трудоустройству мигрантам	Возложить на «Центры занятости» обязанность по трудоустройству трудовых мигрантов, являющихся гражданами стран, не входящих в состав ЕАЭС, за счет вакансий, не востре-

	бованных гражданами РК. При этом трудовые мигранты из стран-членов ЕАЭС (РФ, Беларусь, Кыргызстан, Армения) пользуются равными с гражданами РК правами на трудоустройство через «Центры занятости»
--	--

4) Частные агентства занятости

Астанинский филиал ОКП РК осуществил поиск ЧАЗов в городе Астана. Из 13 частных агентств занятости почти все агентства проинформировали, что не занимаются трудоустройством мигрантов. Причем эти же агентства отметили, что если и будут заниматься трудоустройством мигрантов, то их функции будут ограничиваться выполнением посреднических услуг, которые заключаются в передаче данных работодателей и соискателей.

На поверку оказалось, что только один ЧАЗ официально занимается трудоустройством трудящихся мигрантов. Это агентство ТОО «AULET personal», которое работает стабильно на протяжении 8 лет на рынке трудоустройства домашних работников – ТОО «Aulet personal». С директором данного ЧАЗа было проведено интервью.

Агентство занимается трудоустройством трудящихся мигрантов наравне с гражданами Казахстана. При этом учет данных мигрантов не ведется. С работодателями проводится работа по разъяснению механизмов трудоустройства мигрантов. В сфере домашнего персонала в Астане отмечается дефицит подготовленных кадров, за работу которых работодатели в принципе готовы платить хорошую заработную плату. Соискатели из числа мигрантов (например, няни) более выгодны для работодателей, поскольку приезжают к конкретному работодателю и на определенный срок, рисков внезапного увольнения мигрантов гораздо меньше. В сфере домашнего персонала уровень заработной платы мигрантов и граждан Казахстана не отличается. Минимальным требованием для соискателя является знание языка (русского или казахского) для свободного общения с работодателем. ЧАЗ предоставляет возможность обучения профессии на платной основе, но чаще всего у мигрантов нет времени и средств на обучение. Агентство предпочитает работать с опытными соискателями, или с теми, кто прошел обучение. У Агентства есть

сайт <http://aulet-personal.kz/>, которым могут пользоваться мигранты для поиска работы.

По мнению эксперта, ЧАЗы будут вынуждены активнее работать с мигрантами, чтобы покрывать запросы работодателей. Отмечена тенденция выезда граждан Казахстана на работу за рубеж, что может привести к дефициту кадров внутри страны, что, в свою очередь, усилит роль ЧАЗов в трудоустройстве мигрантов.

Можно ли отнести ЧАЗы к форме организованного эффективного трудоустройства? ЧАЗы являются частными коммерческими структурами и участниками малого и среднего бизнеса. Государство, таким образом, никак не регулирует их деятельность в сфере трудовой миграции. Трудоустройство иностранных граждан через ЧАЗы на сегодняшний день нельзя назвать организованным и эффективным.

Выводы и рекомендации:

№	Выводы:	Рекомендации:
1.	Деятельность ЧАЗов по трудоустройству мигрантов не урегулирована в законодательстве	Необходимо ввести реестр ЧАЗ-ов по видам деятельности, который должен осуществлять уполномоченный государственный орган в сфере занятости населения, что позволит осуществлять контроль их деятельности
2.	ЧАЗы могут стать одним из урегулированных способов трудоустройства мигрантов в Казахстане, закрыв нишу нелегальных посредников	Создать условия и расширить возможности ЧАЗ-ов осуществлять деятельность по поиску, трудоустройству и регистрации мигрантов, путем разработки МТиСЗ РК и МВД РК Положения о ЧАЗ-ах

V. Выводы и рекомендации.

Законодательным органам:

- Законодательство Казахстана позволяет работать мигрантам – домашним работникам, но Конвенция МОТ «О достойном труде до-

машних работников» 2011 года до сих пор не ратифицирована Республикой. Необходимо ратифицировать и имплементировать в национальное законодательство Конвенцию МОТ «О достойном труде домашних работников» 2011 года.

- Большинство трудовых мигрантов осуществляют трудовую деятельность без заключения трудовых договоров (в условиях слабости механизмов контроля уполномоченных государственных органов), необходимо ужесточить ответственность, как работодателей, так и самих мигрантов, за работу без трудовых договоров путем удвоения санкций в статье 86 КоАП РК и включения в КоАП новой статьи 86-1, предусматривающей административную ответственность работников, в т.ч. трудовых мигрантов, за работу без трудовых договоров.
- Для укрепления гарантий трудовых прав мигрантов предлагается распространить нормы Проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам формализации занятости населения», посвященные электронной систематизации трудовых договоров и их консолидации в «единой информационной системе учета труда», на трудящихся-мигрантов;
- Классификация категорий мигрантов, предусмотренная в Законе РК «О миграции населения», начинает вступать в противоречие с практикой. Предлагается внести изменения в ст.34 Закона РК «О миграции населения»: термин «трудовые иммигранты» использовать в отношении «иностранных работников» (пп.1 ст.34), поскольку любые категории трудящихся-мигрантов охватываются понятием «иностранный работник». «Иммигрантов, прибывших в Республику Казахстан в качестве домашних работников» - называть так, как они называются в Конвенции о достойном труде домашних работников 2011 г. – «домашними работниками» (пп.4 ст.34). «Сезонных иностранных работников» (пп.3 ст.34) предлагается называть «сезонными трудовыми мигрантами»;

Правительству и уполномоченным органам:

- Трудовые отношения мигрантов (торговля, малый и средний бизнес) не контролируются напрямую ни одним из государственных органов, а инспекторы по труду могут реагировать только в случае обращения работников с заявлением. Мигранты же, в силу право-

вой неграмотности и страха потерять работу воздерживаются от обращения с такими жалобами. Для контроля трудоустройства, заключения трудовых договоров и соблюдения прав мигрантов необходимо разработать отдельный механизм по типу Центра занятости для мигрантов, возможно, на базе специализированного ЦОН-а для мигрантов. Либо для решения этой задачи необходимо наделить ЧАЗ-ы полномочиями по регистрации в УМС, трудоустройству и регистрации трудовых договоров;

- Деятельность ЧАЗов по трудоустройству мигрантов не урегулирована в законодательстве. Необходимо ввести реестр ЧАЗ-ов по видам деятельности, который должен осуществлять уполномоченный государственный орган в сфере занятости населения, что позволит осуществлять контроль их деятельности;
- ЧАЗ-ы могут стать одним из урегулированных способов трудоустройства мигрантов в Казахстане, закрыв нишу нелегальных посредников. Создать условия и расширить возможности ЧАЗ-ов осуществлять деятельность по поиску, трудоустройству и регистрации мигрантов, путем разработки МТиСЗ РК и МВД РК Положения о ЧАЗ-ах;
- Государственные органы не предоставляют услуг по трудоустройству мигрантам. Предлагается возложить на «Центры занятости» обязанность по трудоустройству трудовых мигрантов, являющихся гражданами стран, не входящих в состав ЕАЭС, за счет вакансий, не востребованных гражданами РК. При этом трудовые мигранты из стран-членов ЕАЭС (РФ, Беларусь, Кыргызстан, Армения) пользуются равными с гражданами РК правами на трудоустройство, а значит должны пользоваться правами трудоустройства через «Центры занятости».

Местным исполнительным органам:

- Астана есть и будет привлекательным местом для работы мигрантов, где можно найти достойную работу на длительный срок. Местным органам власти рекомендуется признать факт необходимости привлечения мигрантов на рынок труда, а также предпринять меры, направленные на создание достойных условий труда. Для этого Управлениям занятости и социальной защиты необходимо выработать механизм оценки спроса на рынке труда на иностранную рабочую силу не только высокой, но и низкой квалифи-

кации. На основе этого, следует разработать местные (муниципальные) программы по ликвидации дефицита трудовых работников с низкой квалификацией

- Низкий уровень правовых знаний и информированности мигрантов и работодателей в сфере трудовых отношений требует привлечения гражданского сектора к реализации социальных проектов, направленных на повышение информированности мигрантов и работодателей по трудовым правам и продвижение принципов этического найма;