



**КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ
ПРАВ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ
И ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан

Аналитический доклад «Актуальные проблемы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Республике Казахстан». Под общей редакцией Куаныша Султанова, Тастемира Абишева. Астана, 2017. - 196 с.

Предлагаемый аналитический доклад Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан «Актуальные проблемы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Республике Казахстан» (далее - доклад) посвящен комплексному анализу ситуации с правами трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Казахстане.

Доклад одобрен резолюцией Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева от 2 декабря 2016 года № 32-43.309.

В докладе дана сравнительная оценка ситуации с правами трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми, приведены рекомендации по защите гражданских, социальных, трудовых, экономических и культурных прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Казахстане, а также отражены результаты специальных исследований по реализации рекомендаций предыдущих специальных докладов Комиссии.

В частности, выявлены пробелы в законодательстве и правоприменительной практике в сферах противодействия незаконной миграции, торговли людьми, оказания специальных социальных услуг жертвам трафика, а также в уровне социально-правовой защищенности трудящихся-мигрантов, жертв торговли людьми и путях их решения.

Доклад основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследованиях за истекший период времени. В нем широко привлечены данные государственных органов, правозащитных НПО, кризисных центров, Представительства Международной организации по миграции (МОМ) в Казахстане, Офиса Программ ОБСЕ в Астане, других международных организаций.

В докладе Комиссии приведены конкретные рекомендации по предотвращению фактов незаконной трудовой миграции, усилению юридической ответственности торговцев людьми, в том числе детьми, привлечению высококвалифицированных специалистов для работы в Казахстане, совершенствованию механизмов защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми, а также национальных механизмов перенаправления и идентификации жертв трафика, снижению рисков трудовых и социальных конфликтов в обществе, усилению сотрудничества РК с государствами-членами СНГ и ЕАЭС через заключение двусторонних и многосторонних соглашений в сфере борьбы с преступлениями, связанными с торговлей людьми, включая незаконный ввоз и вывоз мигрантов, и др.

Материалы, содержащиеся в докладе, будут полезны органам законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, правоохранительным и правоприменительным органам, адвокатам, представителям институтов внесудебной защиты прав человека, неправительственных и международных организаций, других общественных объединений, дипломатических служб, аккредитованных в Казахстане.



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Офис программ в Астане

Данная публикация (отчет) подготовлена при технической поддержке Представительства Международной организации по миграции в Казахстане и Офиса Программ ОБСЕ в Астане. Материалы публикации (отчета) не обязательно отражают официальную точку зрения МОМ и ОБСЕ.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Раздел I. Нормативно-правовое регулирование трудовой миграции в Республике Казахстан	8
1. Национальная законодательная база и правоприменительная практика регулирования трудовой миграции.....	8
1.1 Регулирование трудовой миграции.....	8
1.2 Прогнозная потребность в трудящихся-мигрантах и привлечение иностранной рабочей силы.....	10
1.3 Реформирование системы разрешительного порядка.....	15
1.4 Нелегальная трудовая миграция	17
2. Международно-правовая база регулирования трудовой миграции...	20
Раздел II. Анализ исполнения рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека при Президенте РК «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан».....	27
Раздел III. Анализ ситуации с правами трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан	58
1. О состоянии законности в сфере миграционных отношений и вопросы соблюдения прав человека.....	58
2. О миграционных процессах в Республике Казахстан.....	61
3. О доступе мигрантов к рынку труда в Республике Казахстан.....	70
4. Равенство прав и возможностей трудящихся-мигрантов.....	72
5. Условия и безопасность труда мигрантов.....	75
6. Актуальные вопросы обеспечения прав детей трудящихся-мигрантов.....	78
7. О доступе трудящихся-мигрантов и их детей к охране здоровья и получение квалифицированной медицинской помощи.....	81
8. О доступе трудящихся-мигрантов на получение квалифицированной, в том числе бесплатной юридической помощи...	84
9. О доступе к правосудию трудящихся-мигрантов.....	96
10. О возмещении вреда трудящимся-мигрантам	100
11. О доступе к информации трудящихся-мигрантов.....	103
Рекомендации 1-го, 2-го и 3-го разделов	
Раздел IV. Нормативно-правовое регулирование противодействия торговле людьми в Республике Казахстан	114
1. Национальная законодательная база и правоприменительная практика в области борьбы с торговлей людьми в Республике Казахстан	114
2. Международные механизмы противодействия торговле людьми.	122
3. Региональные правозащитные механизмы (Европа и СНГ).....	124

Раздел V. Анализ исполнения рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека при Президенте РК «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан».....	126
---	------------

Раздел VI. Актуальные проблемы противодействия торговле людьми и защиты прав жертв торговли людьми в Республике Казахстан.....	147
1. Защита конституционных прав жертв торговли людьми.....	
2. Проблемы защиты прав жертв торговли людьми и пути их решения	151
3. Вопросы оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми в Казахстане	155
4. Актуальные вопросы взаимодействия государственных и правоохранительных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия торговле людьми в Казахстане.....	158
5. Взаимодействие государственных органов с частным сектором (бизнес-структурой) в сфере противодействия торговле людьми.....	166
6. О деятельности специализированных НПО и деятельности кризисных центров Казахстана и их проблемах.....	168
7. Проблемные вопросы предоставления бесплатной юридической помощи жертвам торговли людьми.....	171
Рекомендации 4-го, 5-го и 6-го разделов	175
Заключение	183
Приложения (Список аббревиатур, список ратифицированных международных договоров в рамках ООН, МОТ и СНГ, список дополнительно использованной литературы и источников)	187

Введение

В последние годы в мире наблюдается постоянный рост миграционных потоков. По оценкам ООН, число международных мигрантов в 2015 г. достигло 244 млн. человек (в 2000 г. было 175 млн. мигрантов).

Согласно данным ООН, рост числа международных мигрантов превышает темпы роста мирового населения. В результате доля мигрантов среди общего числа жителей планеты в 2015 году достигла 3,3% против 2,2% в 2000 году. При этом в странах Европы, Северной Америки и Океании доля международных мигрантов составляет по меньшей мере 10% от общей численности населения. В странах Африки, Азии, Латинской Америки этот показатель составляет менее 2%.

В докладе Международной организации по миграции (МОМ), опубликованном 19 апреля 2016 года, приведен список топ-10 стран с самым большим числом мигрантов: 1. США – 46,8 млн. мигрантов; 2. Германия – 12 млн. мигрантов; 3. Россия – 11,9 млн. мигрантов; 4. Саудовская Аравия – 10,2 млн. мигрантов; 5. Великобритания – 8,5 млн. мигрантов; 6. ОАЭ – 8 млн. мигрантов; 7. Канада – 7,8 млн. мигрантов; 8. Франция – 7,7 млн. мигрантов; 9. Австралия – 6,7 млн. мигрантов; 10. Испания – 5,8 млн. мигрантов.

Основными регионами расселения мигрантов являются Европа, Азия и Северная Америка. За последние 20 лет миграция оказала ведущую роль в повышении численности населения Европы на 25 млн. человек.

10 ноября 2015 года Европейское пограничное агентство Frontex сообщило, что внешние границы Евросоюза с 1 января по 1 ноября 2015 года пересекли 1,2 млн нелегальных мигрантов, это абсолютный рекорд в истории ЕС. При этом Frontex не дает никаких оценок по поводу того, сколько случаев могло остаться не зафиксированным европейскими пограничными структурами. Еврокомиссия заявляла, что ЕС столкнулся крупнейшим миграционным кризисом со времен Второй мировой войны.

В Европейской комиссии (ЕК) считают, что в Европу до конца 2016 года могут перебраться еще 3 млн мигрантов. Власти Германии прогнозируют прибытие еще 800 тыс. беженцев в страну до конца года. По данным МВД ФРГ, за 10 месяцев 2015 года в Германию въехали 758 тыс. беженцев из стран Ближнего Востока и Северной Африки.

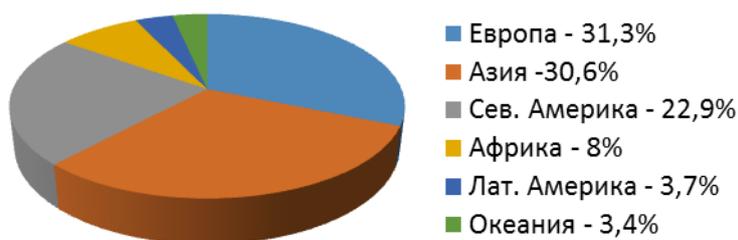


Рисунок 1 – Мигранты по регионам расселения

Следует отметить, что миграционные потоки носят в основном трудовой характер, их доля в 2015 году составила 53%. Миграция на постоянное место жительства в 2015 году составила 38%. Значительные потоки формирует образовательная миграция, ее доля составила в 2015 году 13%.

Борьба за высококвалифицированные кадры и умы стала приоритетом миграционной политики не только развитых стран, но и быстрорастущих стран Азии, Европы и Латинской Америки.

Выработан широкий инструментарий как для привлечения, так и для удержания квалифицированных кадров. Развитые страны имеют выбор в привлечении квалифицированных мигрантов, в то время как в развивающиеся страны направляются мигранты, не имеющие возможности трудоустройства и проживания в развитых странах.

Образовательная миграция становится важным фактором повышения конкурентоспособности стран и наращивания человеческого капитала.

В мировой практике миграционная политика является комплексной и выступает, как часть социально-экономической политики государства и направлена:

на решение проблем демографического роста (старение населения, снижение доли трудоспособного населения).

на стимулирование экономического роста (трансферт высококвалифицированных специалистов).

В государственной политике Республики Казахстан миграционная политика является одним из ее важных стратегических направлений и ориентирована:

в сфере внешней миграции - на стимулирование этнической репатриации (оралманов) и на привлечение квалифицированных трудящихся-мигрантов;

в сфере внутренней миграции – на решение проблем расселения населения по регионам в соответствии с потребностями экономики и с учетом демографической ситуации в них.

Миграционная политика Казахстана должна быть комплексной и тесно увязана, согласована с экономической, демографической, национальной, региональной политикой и политикой занятости населения.

Учитывая данное обстоятельство, Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Стратегия Казахстана-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» обратил особое внимание на решение проблем миграции в Казахстане и на усиление контроля за миграционными потоками из сопредельных государств.

В Плане нации «100 конкретных шагов» по реализации 5 институциональных реформ Главы государства, под шагом № 56 было предусмотрено создание благоприятного миграционного режима по примеру США, Канады, Австралии для привлечения высококвалифицированных специалистов из-за рубежа.

С позиции Комиссии по правам человека при Президенте РК, в

регулировании миграционных процессов необходимо учесть следующие целевые ориентиры:

1) приоритет экономических и демографических интересов страны при стимулировании притока или оттока мигрантов.

2) привлечение наиболее высококвалифицированных зарубежных специалистов;

3) обеспечение национальной безопасности - недопущение «трансферта бедности», роста социальной напряженности, вероятности проникновения экстремизма;

4) устранение фактов незаконной миграции, торговли людьми;

5) равенство и уважение прав человека.

Эффективная миграционная политика должна быть направлена на достижение баланса всех пяти целей.

С учетом этого, Казахстану предстоит решать комплексную задачу создания современной системы управления миграцией, которая позволила бы предотвращать и устранять последствия незаконной миграции и фактов торговли людьми, оттока квалифицированных кадров за рубеж.

Настоящий аналитический доклад Комиссии по правам человека при Президенте РК «Актуальные проблемы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Республике Казахстан» (далее - аналитический доклад) посвящен анализу ситуации с правами трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Казахстане.

Целью аналитического доклада является информирование Президента, Парламента и Правительства Республики Казахстан, институтов гражданского общества о ситуации с правами трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Казахстане, выявление пробелов в национальном законодательстве и правоприменительной практике, анализ уровня правовой защищенности трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми, их информированности о своих правах, а также узловых проблем защиты прав трудящихся-мигрантов, жертв торговли людьми и путей их решения.

Кроме того данный аналитический доклад, который состоит из двух взаимосвязанных частей, направлен на:

предотвращение фактов незаконной миграции, торговли людьми;

привлечение высококвалифицированных специалистов для работы в Казахстане;

определение приоритетных направлений работы в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми, требующих безотлагательных, скоординированных действий всех ветвей власти и НПО;

привлечение внимания властных структур и общественности Казахстана к неблагоприятным ситуациям и нерешенным проблемам в области прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

определение основных направлений развития законодательной и правоприменительной практики в Казахстане в области защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

установление тесной координации национальной системы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми с международно-правовыми системами;

внедрение Стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми во всех регионах Казахстана;

развитие правового просвещения трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

поэтапную реализацию всех рекомендаций специальных докладов Комиссии «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан» и «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан», одобренных Президентом Республики Казахстан.

В предлагаемом аналитическом докладе дана сравнительная оценка ситуации с правами трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми, приведены конкретные рекомендации по защите гражданских, социальных, трудовых, экономических и культурных прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в Казахстане, а также приведены результаты специальных исследований Комиссии по реализации рекомендаций вышеназванных двух специальных докладов.

Аналитический доклад основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследований за истекший период времени. В нем широко привлечены данные государственных органов, неправительственных организаций и кризисных центров Республики Казахстан, Миссии Международной организации по миграции в Казахстане (МОМ), Программы Развития ООН (ПРООН) в РК, Офиса Программ ОБСЕ в Астане, других международных организаций, а также результаты социологических исследований «Права человека в Казахстане: общественное мнение», проведенных независимой Ассоциацией социологов Казахстана, являющейся постоянным членом Международной ассоциации социологов (ISA), а также результаты социологических исследований МОМ и профильных НПО (ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане, ОФ «Медиалайф», ОО «Сана-Сезім»).

В докладе также использованы сведения, полученные в результате посещения членами и экспертами Комиссии по правам человека учреждений здравоохранения, социальной защиты, образования и культуры, объектов строительства и торговых точек, других организаций; материалы международных и республиканских конференций, «круглых столов», семинаров и тренингов, проведенных Комиссией по правам человека совместно с государственными органами и НПО РК, Миссией МОМ в РК, ПРООН, Офисом Программ ОБСЕ в Астане, другими международными организациями в сфере прав человека в период с 2013 по 2016 годы; результаты обобщения и анализа обращений физических и юридических лиц в Комиссию по правам человека.

Раздел I. Нормативно-правовое регулирование трудовой миграции в Республике Казахстан

1. Национальная законодательная база и правоприменительная практика регулирования трудовой миграции

Основой правового регулирования вопросов миграции является Конституция Республики Казахстан. В Конституции закреплены следующие неотъемлемые права и свободы человека: право свободного передвижения по территории Казахстана и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом; право выезда за пределы Республики, а для ее граждан – право беспрепятственного возвращения в Республику Казахстан (пункт 2 ст.21).

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

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в области миграции в Казахстане, является Закон РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года со всеми внесенными изменениями и дополнениями.

1.1 Регулирование трудовой миграции

Развитие правовой базы регулирования трудовой миграции нашло отражение в нескольких статьях Закона РК «О миграции населения» (ст.5-7 главы 1, ст. 34 – 43, 43-1 и 43-2 главы 6). В ст.34 приведены категории иммигрантов, прибывающих с целью осуществления трудовой деятельности. Это:

1) иностранные работники – иммигранты, прибывшие или привлекаемые работодателями для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, в том числе 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 на работу 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.

В регулировании трудовой миграции приоритетное значение имеет защита внутреннего рынка труда. При этом не допускается выселение трудящихся-мигрантов, законно допущенных на территорию Республики Казахстан в связи с положением на рынке труда.

В ст.7 Закона определены условия пребывания иммигрантов (иностранцев и лиц без гражданства) в Республике Казахстан, ст.37 регламентирует порядок выдачи разрешений иностранным работникам на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы.

Трудовая деятельность граждан государств-участников СНГ осуществляется в соответствии с вышеуказанным Законом и договорами, заключенными между этими государствами как на двусторонней, так и многосторонней основе. Эта статья находит свое подтверждение в Соглашении о сотрудничестве в области трудовой миграции и защите трудящихся-мигрантов, заключенном между странами СНГ в 1994 году.

В Законе РК «О правовом положении иностранцев» от 12 января 2007 года (ст.6-20) регламентируются основные права, свободы и обязанности иностранных граждан. Согласно ст. 6 Закона, иностранные граждане могут осуществлять трудовую деятельность в Казахстане на основании и в порядке, установленном законодательством и международными договорами РК: «иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан», за исключением отдельных ограничений, установленных законодательными актами республики. Те же права и обязанности постоянно проживающие иностранные граждане имеют в вопросах социального и пенсионного обеспечения, в сфере охраны здоровья, в жилищных отношениях, в осуществлении политических, культурных и иных прав.

Казахстан не присоединился к Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, но учитывает некоторые ее положения в национальном законодательстве. Например, в соответствии со статьей 3 Конвенции, в законе РК «О миграции населения» (ст.7) не являются иммигрантами лица, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, если они:

1) находятся на территории Республики Казахстан не более девяноста календарных дней с целями, не предусмотренными статьей 3 настоящего Закона.

2) проезжают через территорию Республики Казахстан транзитом в течение срока, не превышающего пяти суток;

3) состоят на воинской службе в частях, расположенных на территории Республики Казахстан;

4) входят в состав дипломатических представительств, консульских учреждений и международных организаций и международных организаций, аккредитованных в Республике Казахстан;

5) являются членами экипажей морских и речных судов, воздушного, железнодорожного и автомобильного транспорта, находящихся на территории Республики Казахстан;

б) пребывают на территории Республики Казахстан в целях осуществления миссионерской деятельности.

Касательно принятия Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».

В целях легализации трудящихся-мигрантов, по рекомендации специального доклада Комиссии по правам человека «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан» в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».

Законом 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.

В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений.

Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудовому иммигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении иммигранта, который может составлять один, два или три месяца.

При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.

Обязательным условием для получения разрешения является предварительный платеж по индивидуальному подоходному налогу в размере 2-х месячных расчетных показателей за каждый месяц (4242 тенге, это примерно 12 долларов США), на который оформляется разрешение.

1.2 Прогнозная потребность в трудящихся-мигрантах и привлечение иностранной рабочей силы

По данным Министерства национальной экономики РК, в Казахстане наблюдается отток квалифицированной рабочей силы, и преобладает приток неквалифицированной рабочей силы, не имеющей профессионального образования.

На этом фоне растут издержки государства:

по подготовке замены выезжающим специалистам;

по профессиональному обучению и переподготовке въезжающей неквалифицированной рабочей силы.

Максимальный чистый отток трудоспособных мигрантов наблюдается по техническим и экономическим и педагогическим специальностям.

Указанные тренды ухудшают качество человеческого капитала в стране и требуют незамедлительного решения.

Миграционные процессы оказывают значительное влияние на формирование отечественного рынка труда, повышение качества трудовых ресурсов. Среднесрочные прогнозы изменения рынка труда говорят о значительной вероятности формирования трудового дисбаланса.

В ближайшие пять лет будет наблюдаться замедление притока новых работников.

При сохранении заданных темпов экономического роста, спрос на рабочую силу будет стремительно увеличиваться. При этом, дефицит рынка труда будет покрываться в основном за счет безработных и самозанятых, а также за счет привлечения иностранной рабочей силы. Сегодня большинство самозанятых в стране трудоустроены в сельском хозяйстве и торговле и не имеют необходимых навыков для работы на индустриальных предприятиях (при этом, свыше 50% из них имеют лишь среднее образование).

Согласно официальному прогнозу Министерства здравоохранения и социального развития РК, потребность республики в рабочей силе будет увеличиваться на шестьдесят тысяч человек ежегодно. Это объясняется рядом факторов, в том числе вхождением Казахстана в ВТО, что подразумевает, в первую очередь, создание открытого рынка труда.

Спрос на иностранную рабочую силу в Казахстане, по оценкам экспертов, будет расти за счет новых инвестиционных проектов, потребности в привлечении трудящихся-мигрантов могут составить 60-100 тыс. человек в год.

С интеграцией рынка труда ЕАЭС откроются возможности привлечения квалифицированного персонала из России и Беларуси в Казахстан и в то же время возрастет риск эмиграции талантливых сотрудников из страны. Это обострит необходимость мотивации и удержания персонала. Компании из года в год повышают уровень заработных плат и выплачивают премии, однако, как показывает практика, этого недостаточно, чтобы удержать персонал. По данным на начало 2014 года, средняя зарплата в Казахстане составила 105 тысяч тенге, в России - 150 тысяч тенге, в Беларуси - 97 тысяч тенге. Также надо отметить, что социальная инфраструктура в России и Беларуси все-таки выигрывает по сравнению с казахстанской, так что вполне может быть, что квалифицированная рабочая сила будет переезжать из Казахстана в другие страны ЕАЭС.

Привлечение в казахстанскую экономику иностранных специалистов остается одним из важных вопросов государственной политики в области трудовой миграции.

В целях защиты внутреннего рынка труда Правительство Республики Казахстан ежегодно устанавливает квоту на привлечение в республику иностранных специалистов.

Казахстан привлекает иностранную рабочую силу для осуществления трудовой деятельности в Казахстане для работы в отраслях, стратегически определенных государством приоритетными (нанотехнологии, биотехнологии, информационные системы, транспорт и коммуникации и другие индустриально-инновационные сферы деятельности).

Размер квоты устанавливается в процентах к экономически активному населению РК.

На 2014 год квота установлена в размере 0,7 процента к экономически активному населению республики, что составляет 63 тыс. единиц (в 2013 г. – 1,2 % или 108,1 тыс.).

Однако фактически по разрешениям привлекается меньше установленной квоты. Это связано со снижением объемов производства в традиционно привлекательных для иностранной рабочей силы отраслях (в строительстве, в обрабатывающей промышленности). Масштабы трудовой миграции в Казахстане намного выше, чем численность иностранной рабочей силы, работающей официально по разрешениям.

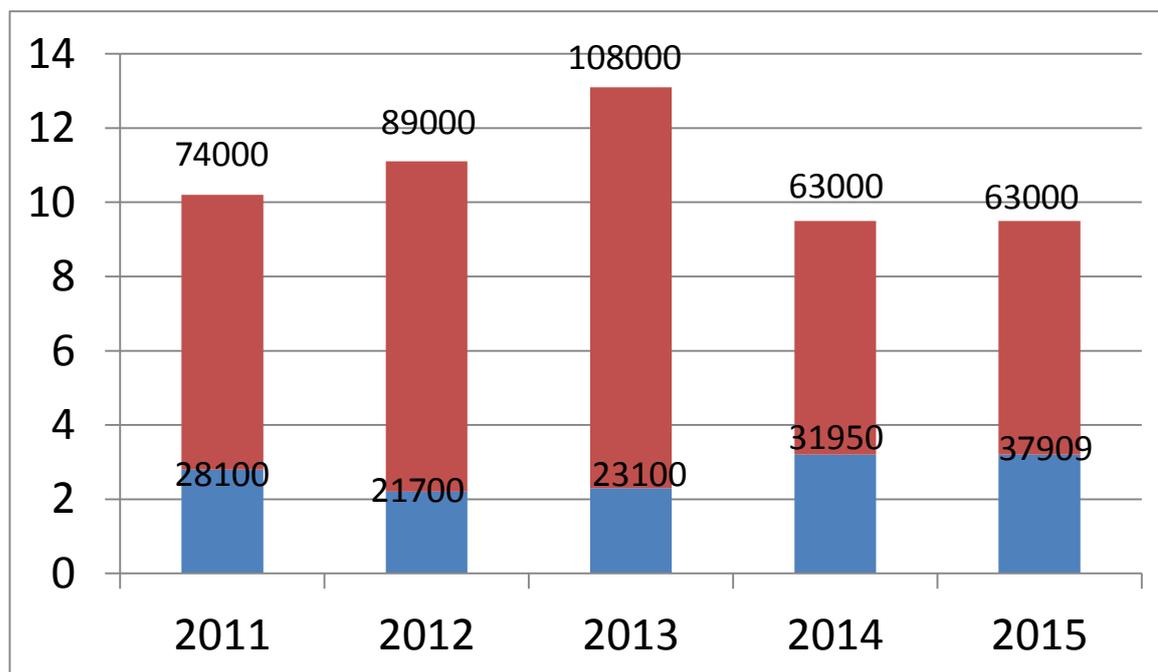


Рисунок 1 – Квота привлечения ИРС, тыс. человек

По состоянию на 1 ноября 2014 года по разрешениям местных исполнительных органов на территории Республики Казахстан осуществляли трудовую деятельность 31,6 тысячи иностранных граждан.

Предприятиями, привлекающими иностранную рабочую силу в 2014 году в рамках выполнения особых условий, возлагаемых при выдаче разрешений, создано для казахстанских граждан – 18 653 дополнительных

рабочих мест, переобучено 3 952 человек, повышена квалификация – 15 421 местных работников и прошли профессиональную подготовку – 736 казахстанских работников.

Проводилась политика по замене иностранных работников казахстанскими, так, на 1 ноября 2014 года 40 иностранных специалистов были заменены казахстанскими кадрами.

Более 50% от общего количество иностранной рабочей силы привлекается в строительную отрасль и горнодобывающую промышленность (в основном нефтегазодобыча).

По состоянию на 1 августа 2014 года наибольшее количество иностранных работников привлекалось в Атыраускую область – 7 906 чел., город Астана – 7 720 чел., Павлодарскую область – 4 030 чел., город Алматы - 3 585 чел., Мангистаускую область - 2 782 чел., Актюбинскую область – 1 444 чел., и Южно-Казахстанскую область - 1 215 чел.

В разрезе категорий преобладали специалисты и руководители.

В структуре привлекаемой иностранной рабочей силы преобладают граждане Китая. Данный факт можно объяснить относительной географической близостью территории Китайской Народной Республики, а также большими инвестициями в экономику Республики Казахстан.

Вслед за Китаем наибольшее количество среди привлеченных иностранных работников составляют граждане Турции и Узбекистана.

Кроме квотирования, дополнительным механизмом, ограничивающим и регулирующим состав иностранной рабочей силы, является выполнение требований по местному содержанию в кадрах.

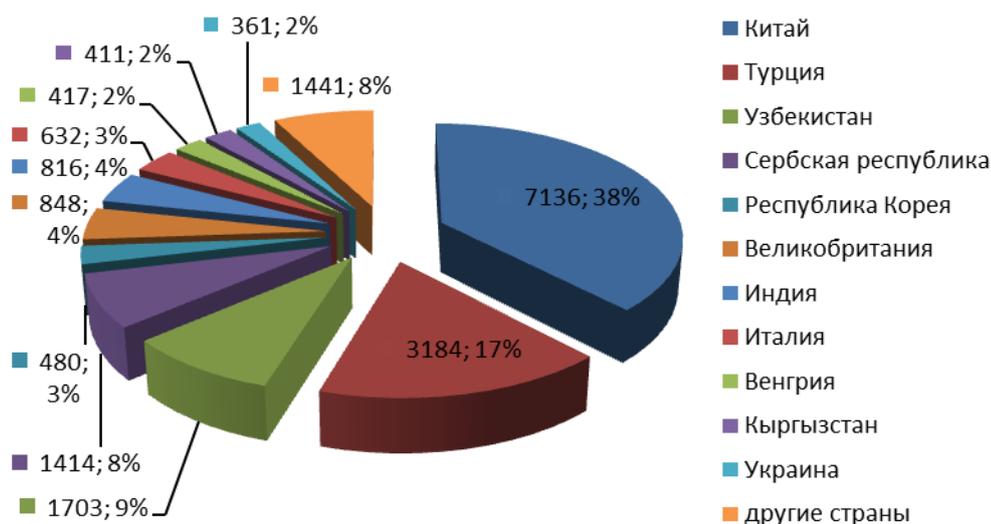


Рисунок 2 – ИРС в разрезе стран

Работодатель, привлекающий иностранных специалистов, должен обеспечить выполнение следующих требований по местному содержанию в кадрах:

количество граждан Республики Казахстан должно быть не менее 70% списочной численности работников, относящихся к первой и второй категориям (руководящий состав);

количество граждан Республики Казахстан должно быть не менее 90% списочной численности работников, относящихся к третьей и четвертой категориям (специалисты, квалифицированные рабочие).

Количество работодателей, привлекающих рабочую силу, на конец 2013 года, составило 2 762 человек.

На предприятиях, привлекающих иностранную рабочую силу, работают 357 713 казахстанских граждан, что составляет 91,2% от общей численности работников.

По состоянию на 1 мая 2016 года действует 33065 разрешений на занятие трудовой деятельностью. Основными странами исхода являются:

- 1) Китай -14237 человек (43%);
- 2) Турция - 3918 человек (11,9%);
- 3) Украина – 1575 человек (4,8%);
- 4) Великобритания – 1455 человек (4,4%).

Привлечение ИРС по категориям:

I. Первые руководители и их заместители	1753 чел. (5,3%);
II. Руководители структурных подразделений	5609 чел. (17%);
III. Специалисты	14960 чел. (45,2%);
IV. Квалифицированные рабочие	9038 чел. (27,3%);
Сезонные иностранные работники	1705 чел. (5,2%).

Привлечение ИРС по отраслям (ВЭД):

строительство	18900 чел. (57,1%);
горнодобывающая отрасль	2265 чел. (6,9%);
прочие виды услуг	3291 чел. (10%);
обратывающая промышленность	1783 чел. (5,4);
проф. научная и техн. деятельность	1615 чел. (4,9%);
оптовая и розничная торговля	1334 чел. (4%).

В настоящее время Правительство Республики Казахстан заинтересовано в улучшении инвестиционного климата в стране и проводит целенаправленную работу по упрощению механизмов въезда и пребыванию потенциальных инвесторов, привлечению высококвалифицированных специалистов в экономику, обеспечению демографического роста и баланса трудовых ресурсов, формированию эффективной региональной политики через регулирование внутренней миграции.

В целях создания условий для ведения бизнеса, повышения инвестиционной привлекательности страны, законодательством освобождены от выполнения условий по казахстанскому содержанию в кадрах:

- 1) субъекты малого предпринимательства;
- 2) государственные учреждения и предприятия;
- 3) разрешения, выдаваемые в рамках квот по приоритетным проектам и странам исхода, на территорию специальной экономической зоны, а также иностранному работнику на трудоустройство;
- 4) представительства иностранных юридических лиц.

В тоже время, в реализацию данных задач, в 2014 году были внесены изменения в законодательство по вопросам инвестиций, предусматривающие предоставление юридическим лицам, реализующим инвестиционные приоритетные проекты, гарантии стабильности и особых условий для привлечения иностранной рабочей силы.

Проводится активная работа по поэтапной отмене визового режима для граждан стран – членов ОЭСР.

По итогам проведенной работы, максимально упрощены визовые требования для граждан 10-ти экономически развитых и политически стабильных государств, направивших значительные объемы инвестиций в экономику Казахстана.

Таким образом, можно констатировать, что на сегодня проделана определенная работа, в результате которой будут созданы условия и механизмы для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов разного профиля, предпринимателей и инвесторов, что обеспечит накопление в стране человеческого капитала.

1.3 Реформирование системы разрешительного порядка

В Плате нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ Президента Республики Казахстан предусмотрено создание благоприятного миграционного режима по примеру США, Канады, Австралии для привлечения высококвалифицированных специалистов из-за рубежа (шаг № 56).

В реализацию поручений Президента РК от 4 мая 2014 года и в соответствии с поручением «100 конкретных шагов» Национального плана 24 ноября 2015 года принят Закон РК *«О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам миграции и занятости населения»*.

С 2017 года будут реализованы реформы по направлению трудовой миграции.

Новые подходы, предусмотренные в Законе, направлены в первую очередь, на формирование в стране открытого рынка высококвалифицированных специалистов. Так, по аналогии с опытом Канады, Новой Зеландии и Сингапура впервые будет внедрен упрощенный порядок получения разрешений на самостоятельное трудоустройство для высококвалифицированных специалистов: менеджеров, инженеров, ученых (исследователей) и преподавателей.

Привлечение данных специалистов будет осуществляться вне квоты, без разрешения и без привязки к конкретному работодателю. При этом основным критерием их въезда в страну будет служить высокий уровень образования и квалификаций, который будет устанавливаться внедряемой системой балльной оценки.

Кроме того, пересмотрен также действующий порядок привлечения иностранной рабочей силы непосредственно работодателями. В рамках данного направления, планируется обеспечить:

установление квоты на привлечение ИРС не в целом по экономике, а по отраслям или по видам экономической деятельности (в процентном отношении к численности работников отрасли);

введение сборов за выдачу разрешений. То есть вместо различных особых условий, устанавливаемых местными исполнительными органами при выдаче разрешений, будет введена дифференцированная ставка сборов за привлекаемую ИРС, в зависимости от отраслей, куда они привлекаются и категорий привлекаемых работников. Например, чем ниже квалификация работника, тем выше будет ставка сбора.

Привлечение иностранной рабочей силы в рамках внутрикорпоративного перевода в соответствии со стандартами ВТО.

Республика Казахстан принимает на себя следующие обязательства в рамках внутрикорпоративных переводов и деловых посетителей в области регулирования въезда и временного пребывания иностранных квалифицированных специалистов (руководители, менеджеры и специалисты) на территории Республики Казахстан:

Отмена квоты с момента вступления в ВТО в отношении лиц, переводимых в рамках внутрикорпоративных переводов.

Отмена требования соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении внутрикорпоративных переводов через 5 лет с момента вступления в ВТО.

Возможность продления лицам, переводимым в рамках внутрикорпоративных переводов, 3-х летнего срока пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет. В настоящее время срок пребывания иностранных специалистов составляет 3 года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу.

50% - ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках одной компании. При этом в отношении иностранных руководителей данное ограничение не будет устанавливаться.

Касательно создания постоянно действующей межведомственной рабочей группы по совершенствованию миграционной политики.

В целях выработки предложений по совершенствованию порядка и условий выдачи и (или продления), прекращения действия разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, а также осуществления внутрикорпоративного перевода при Министерстве здравоохранения и социального развития РК (далее – МЗСР РК) приказом Министра от 24 марта 2016 г. № 216 создана рабочая группа.

В состав рабочей группы вошли представители Ассоциации «Казахстанский Совет иностранных инвесторов», международных организаций, заинтересованных государственных органов.

Касательно создания единой базы данных трудящихся-мигрантов

В настоящее время с целью усиления контроля за иностранными работниками проводится работа по интеграции автоматизированной информационной системы «Иностранная рабочая сила» с информационными системами заинтересованных государственных органов (ЕИС «Беркут», Миграционная полиция), прорабатываются механизмы внедрения биометрических систем учета иностранных граждан.

1.4 Нелегальная трудовая миграция

Неконтролируемый прилив рабочей силы в ту или иную отрасль, как правило, создает экономические и социальные проблемы.

Нарушая миграционное законодательство Республики Казахстан, нелегальные трудящиеся- мигранты позволяют работодателям не соблюдать нормы трудового законодательства по отношению к себе. Чаще всего работая без заключения трудового договора и получая заниженную заработную плату, мигранты создают нездоровую конкуренцию на рынке труда Казахстана.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, число нелегальных иностранных граждан, привлекаемых для осуществления трудовой деятельности у физических лиц, уменьшается незначительно.

По некоторым данным, сегодня в нашей республике трудятся иностранные граждане из 105 государств, и численность их увеличивается с каждым годом. Как уже было сказано, в основном это жители Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана. В частности, по официальным оценкам, примерное количество трудящихся-мигрантов из Узбекистана только в Южном Казахстане составляет свыше 200 тысяч человек, численность граждан Кыргызстана, работающих в Казахстане, – 50-60 тысяч. По данным МИД КР, больше половины трудящихся-мигрантов, проживающих в Казахстане, занимаются торговлей на рынках, причем нелегально. Более того, лишь каждый десятый из них прошел регистрацию в консульстве.

Нуждающиеся предприятия МСБ привлекают трудящихся-мигрантов, которые зачастую остаются вне поля правового регулирования.

Можно предположить, что в настоящее время основными сферами приложения труда нелегальных мигрантов в Казахстане становятся, помимо традиционной торговли на рынках, строительство (в основном на частных объектах) и сельское хозяйство (выращивание, сбор хлопка, овощей и пр.). К примеру, ежегодно на территории приграничного с Узбекистаном Сарыагашского района ЮКО с апреля по ноябрь работают граждане Узбекистана, в основном этнические узбеки, арендуя поливные земли. На арендуемой земле площадью в 12-15 тысяч гектаров работают около 7-10 тысяч человек, из них около 4 тысяч – граждане Узбекистана.

Многие вопросы трудовой миграции из Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана в Казахстан в настоящее время обостряются, так как на этом направлении появляется все больше незаконных каналов перемещения

рабочей силы. Как полагают эксперты, чтобы предотвратить возможные негативные последствия, следует активнее использовать имеющийся международный опыт.

Учитывая наметившуюся устойчивую тенденцию к росту нелегальной трудовой миграции из стран Центральной Азии, Казахстану, необходим четкий, осмысленный, всесторонне проработанный подход к решению данной проблемы. По оценкам экспертов, миграционная политика Правительства Республики Казахстан, способствующая переводу работы мигрантов в правовое поле, является шагом в правильном направлении. Именно такой подход в наибольшей степени способствует экономической и политической безопасности Казахстана.

Важную роль также играет превращение Казахстана в региональный центр приема трудящихся-мигрантов и неравномерность экономического развития стран Центральной Азии.

Выявление численности трудящихся-мигрантов является сложным вопросом вследствие проблем регистрации мигрантов. Так, например, по данным статистического портала ЕИС «Беркут» за 2015 год, в страну въехало более 4 млн. иностранцев, из которых в органах внутренних дел зарегистрировалось 1380 тысяч граждан, причем из общего числа, только 30 тысяч граждан въехали с целью устроиться на работу.

Вопрос выявления реальных размеров трудовой миграции имеет принципиальное значение для выработки адекватной политики занятости в стране, которая не может игнорировать неучтенные потоки нелегальной трудовой миграции.

Согласно расчетам, проведенным МНЭ РК путем использования показателей объемов денежных переводов за границу, общее количество трудящихся-мигрантов на территории Казахстана за 2013-2014-2015 годы находилось в интервале **от 330 до 460 тыс.** человек.

При этом, деятельность нелегальных мигрантов характеризует статья платежного баланса принимающей страны - «личные трансферты», перечисляемые трудящимися-мигрантами, работающими на территории Казахстана своим семьям, находящимся за рубежом.

Оплата труда нерезидентам отражает легальную занятость трудящихся-мигрантов.

«Пик» личных трансфертов приходится на 2007 год, когда в стране отмечался строительный бум. Далее до 2010 года идет спад почти в 2 раза потоков трансфертов, по легальной миграции идет незначительное снижение активности.

В 2013 году объем личных трансфертов превысил объем оплаты труда нерезидентов, что говорит о повышении численности нелегальных трудящихся-мигрантов в Казахстане, хотя и не в объемах 2007-2008 гг.

Денежные переводы из Казахстана являются важным средством развития стран исхода трудящихся-мигрантов, поскольку позволяют улучшать платежный баланс этих государств. Денежные средства, пересылаемые и перевозимые мигрантами на родину, действительно имеют

значение для экономики таких стран – получателей, как Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан.

По данным Национального банка Республики Казахстан, денежные переводы были направлены в основном в пользу резидентов таких стран, как Российская Федерация, Узбекистан, Китай, Кыргызстан и увеличились с 159,3 млрд. тенге за 10 месяцев 2012 год до 189,6 млрд. тенге за 10 месяцев 2013 год (на 19%).

В среднесрочном периоде, в странах Центральной Азии, ожидается дальнейший рост внешней трудовой миграции. Основными выталкивающими факторами этих регионов являются:

аграрное перенаселение, достигнут минимальный предел площади плодородных земель на одного человека;

неблагоприятная экологическая ситуация во многих районах Центральной Азии;

политическая нестабильность и обострение межэтнических отношений; отсутствие возможностей для достойной занятости в сочетании с демографическими тенденциями (большое количество молодых людей, выходящих на рынок труда каждый год).

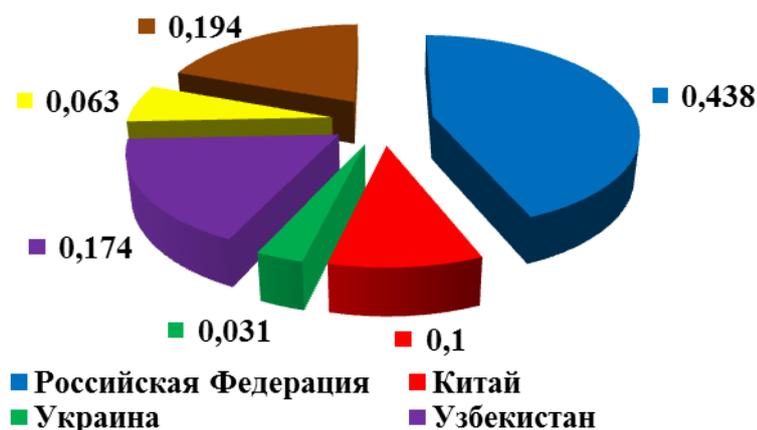


Рисунок 3 – Структура отправленных денежных переводов по странам за 10 месяцев 2013 года

При этом, факторами, притягивающими трудящихся-мигрантов из Центральной Азии является то, что некоторым странам СНГ с более высоким уровнем доходов и заработной платы, требуются дополнительные ресурсы труда в связи с сокращением численности населения.

Сложная система регистрации трудящихся-мигрантов формирует теневую бизнес инфраструктуру. Необходима реформа системы регистрации трудящихся-мигрантов.

В целях легализации деятельности трудящихся-мигрантов, в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».

Законом урегулированы вопросы пребывания и осуществления трудовой деятельности трудящихся-мигрантов, 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.

Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудящемуся-мигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении трудящегося-мигранта, который может составлять один, два или три месяца. При этом, по заявлению трудящегося-мигранта разрешение может неоднократно продлеваться на срок, указанный в заявлении и является основанием для заключения трудящимся-мигрантом трудового договора с работодателем – физическим лицом.

При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудящегося-мигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.

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.

Также в отношении трудящихся-мигрантов впервые введены дакто-, фотоучеты.

Предусмотрен запрет заключения трудового договора по выполнению работ (оказанию услуг) в домашнем хозяйстве одним работодателем – физическим лицом одновременно более чем с пятью трудящимися-мигрантами, а также привлечение к административной ответственности работодателя – физического лица за нарушение данной нормы.

2. Международно-правовая база регулирования трудовой миграции

Международно-правовую базу регулирования миграционных процессов Республики Казахстан составляют основные международные конвенции и договоры в данной и смежных областях.

По состоянию на 1 октября 2016 года Республика Казахстан ратифицировала более **150** многосторонних универсальных международных договоров в сфере прав человека, в том числе восемь из девяти основополагающих правозащитных пактов и конвенций ООН (см. приложения к настоящему аналитическому докладу).

Кроме этого, Республика Казахстан признала компетенции Комитета ООН по правам человека, Комитета ООН против пыток, Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации и Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин по рассмотрению индивидуальных жалоб и сообщений граждан Республики Казахстан, а также иностранцев,

лиц без гражданства, беженцев, трудящихся-мигрантов, репатриантов, постоянно либо временно проживающих на территории Казахстана.

Важным шагом на пути расширения правозащитных возможностей граждан и совершенствования механизмов защиты прав человека в стране стало подписание в 2008 году Факультативного протокола к Конвенции о правах инвалидов, а также Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в рамках открытия 65-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2010 года.

Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона (пункт 3 ст.4 Конституции РК). Правительство периодически представляет отчеты о выполнении обязательств по международным пактам и конвенциям, к которым присоединился Казахстан, и отвечает на рекомендации комитетов ООН в отношении их выполнения.

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

Для укрепления правовых основ в борьбе с незаконной миграцией Казахстан в 2008 году ратифицировал Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий данную Конвенцию. В 2008 году Казахстан также ратифицировал Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности.

Казахстан предпринял законодательные меры для борьбы с торговлей людьми. Постановлением Правительства РК от 26 сентября 2003 года № 983 образована Межведомственная комиссия по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми (далее – Межведомственная комиссия).

Согласно пункту 4.12 Положения о Межведомственной комиссии, руководство осуществляется Министром внутренних дел РК и Министром

здравоохранения и социального развития РК на ротационной основе с периодичностью в два года, которые являются ее председателями.

5 февраля 2008 г. Республикой Казахстан была ратифицирована Конвенция о предотвращении работорговли и рабстве от 25 сентября 1926 года и Протокол от 7 декабря 1953 года, а также Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, от 7 сентября 1956 года.

Кроме этого, 14 декабря 2005 года Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами и Заключительный протокол.

Законом РК от 15 декабря 2008 года ратифицирована Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

В период 9-10 марта 2016 года Республика Казахстан успешно защитила первый национальный доклад по выполнению положений Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

Основополагающим международным правовым документом в области защиты прав трудящихся-мигрантов является Международная конвенция «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятая в 1990 году и вступившая в силу с 1 июля 2003 г.

В сфере международных трудовых нормативов Казахстан ратифицировал **24 конвенции МОТ** (полный перечень приведен в приложении).

Кроме того, существует несколько самых важных **конвенций МОТ**, касающихся различных аспектов защиты прав трудящихся-мигрантов. Это:

Конвенция МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 года.

Изначальная версия данной Конвенции принята в 1939 году; пересмотрена в 1949 году, пересмотренная версия вступила в силу в 1952 году.

Основные положения Конвенции МОТ № 97:

обмен с Бюро МОТ и государствами-членами МОТ информацией, касающейся трудовой миграции;

учреждение государствами-членами МОТ компетентной и бесплатной службы помощи работникам-мигрантам;

принятие индивидуальных и совместных с другими государствами-членами МОТ мер против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции;

облегчение отъезда, переезда и приема работников-мигрантов государствами-членами МОТ;

обеспечение работникам-мигрантам необходимого медицинского обслуживания и хороших гигиенических условий;

принцип равного благоприятствования в отношении оплаты и условий труда, пособий, социального обеспечения, участия в профсоюзах, налогов и сборов, доступа к правосудию по сравнению с гражданами;

сотрудничество со службами занятости государств-членов МОТ;

возможности оставаться в стране назначения для постоянных работников-мигрантов и членов их семей в случаях потери трудоспособности;

предоставление возможностей для переводов заработной платы работниками-мигрантами;

регламентация отношений на основе двусторонних соглашений при больших потоках трудовой миграции.

В приложениях к Конвенции определяются моменты вербовки, трудоустройства и условий труда работников-мигрантов, набираемых как по соглашениям о групповых перемещениях, заключаемых под контролем правительства, так и иным путем, а также ввоза трудящимися-мигрантами личного имущества, рабочих инструментов и оборудования.

Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения», которая направлена на противодействие и ограничение незаконной трудовой миграции.

Документ был принят в 1975 году и дополняет Конвенцию 1949 года о трудящихся-мигрантах и Конвенцию 1958 года о дискриминации в области труда и занятий. Вступила в силу 9 декабря 1978 года.

Конвенция состоит из 3 разделов: в первом разделе предлагаются меры по предотвращению и ликвидации злоупотреблений в области миграции; во втором – излагаются меры по обеспечению равенства возможностей и обращения; третий раздел представляет заключительные положения.

Основные положения Конвенции МОТ №143:

соблюдение основных прав человека всех трудящихся-мигрантов;

выявление незаконно нанятых трудящихся-мигрантов, в том числе помещенных в условия, противоречащие соответствующим актам, международным соглашениям и национальному законодательству;

принятие индивидуальных и совместных мер для пресечения тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, и незаконного найма мигрантов, а также против организаторов и нанимателей;

определение мер по выявлению незаконной занятости трудящихся-мигрантов и применения санкций в отношении незаконного использования труда мигрантов;

равенство в отношении гарантий обеспечения занятости и предоставления другой работы в случае потери трудящимся-мигрантом, проживающим на законных основаниях в стране, своей занятости;

равенство обращения в отношении прав нерегулярных трудящихся-мигрантов и членов их семей по прошлой работе, касающихся вознаграждения, социального обеспечения и других пособий, доступ к правосудию и условия депортации;

разработка и осуществление соответствующей национальной политики;

сотрудничество с государствами-членами МОТ в целях содействия воссоединению семей всех трудящихся-мигрантов, проживающих на его территории на законном основании;

права на свободный выбор работы, условия признания профессиональной квалификации.

Есть другие очень важные конвенции МОТ, положения которых, на наш взгляд, должны быть учтены при разработке международно-правовой и национальной базы регулирования процессов трудовой миграции¹. Важна также Рекомендация МОТ №151, принятая в 1975 г. о работниках-мигрантах. Она охватывает всю правовую сферу регулирования отношений в области трудовой миграции. В 2008 г. была принята Рекомендация МОТ о правах трудящихся-мигрантов женщин, которая отражает процесс феминизации глобальных миграций и вносит элементы гендерно чувствительной политики в международные инструменты по правам человека².

Казахстан пока не присоединился к Международной конвенции «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» и к Конвенциям МОТ о защите прав трудящихся-мигрантов.

Трудовая деятельность мигрантов зарубежных государств, временно работающих на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан, временно работающих на территориях других государств, регулируется также двусторонними соглашениями. Ниже приводим перечень таких двусторонних соглашений.

Двусторонние соглашения Республики Казахстан по защите прав трудящихся-мигрантов:

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов, занятых на сельскохозяйственных работах в приграничных областях от 9 июля 2002 года (*утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан 16 января 2003 года № 29*);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Республики Таджикистан, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Таджикистан, временно работающих на территории Республики Казахстан

¹ Это: Конвенция МОТ №105 «Об упразднении принудительного труда» (1957 г.); Конвенция МОТ №111 «О дискриминации в области труда и занятий», содержащая определение термина «дискриминация» (1958 г.); Конвенция МОТ № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962 г.); Конвенция МОТ №157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», которая расширяет права мигрантов в данной сфере по сравнению с Конвенцией МОТ №118 (1982 г.).

² В Казахстане с 2006 г. действует утвержденная Указом Президента РК от 29 ноября 2005 года № 1677 «Стратегия гендерного равенства в Республике Казахстан на 2006-2016 годы». В 2009 г. были приняты законы РК «О профилактике бытового насилия», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин». Стратегия Республики Казахстан гендерного равенства направлена на обеспечение равных прав и возможностей всех членов общества вне зависимости от половой принадлежности. Рекомендация МОТ к Конвенции о правах трудящихся-мигрантов женщин могут быть учтены в процессе имплементации Стратегии гендерного равенства РК.

от 4 мая 2006 года (*утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан 23 декабря 2006 года № 1248*);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Кыргызской Республики, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Кыргызской Республики временно работающих на территории Республики Казахстан от 4 июля 2006 года (*утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан 13 июня 2007 года № 494*);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Социалистической Республики Вьетнам о временной трудовой деятельности граждан Республики Казахстан в Социалистической Республике Вьетнам и граждан Социалистической Республики Вьетнам в Республике Казахстан от 15 сентября 2009 года (*утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан 17 июня 2010 года № 601*);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о временной трудовой деятельности граждан Республики Казахстан в Китайской Народной Республике и граждан Китайской Народной Республики в Республике Казахстан (*утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан 8 июля 2014 года № 784*);

Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Корея о временной трудовой деятельности граждан Республики Казахстан в Республике Корея и граждан Республики Корея в Республике Казахстан в рамках внутрикорпоративных переводов (*ратифицировано Законом РК 29 марта 2016 года № 478-V ЗРК*).

Права трудящихся-мигрантов стран СНГ и ЕАЭС на территории Республики Казахстан также защищаются следующими конвенциями и соглашениями:

Конвенцией о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств от 14 ноября 2008 года (*ратифицирована Законом РК от 31 декабря 2009 года*);

Соглашением о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года, (*ратифицировано постановлением Верховного Совета Республики Казахстан 8 сентября 1994 года*);

Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (*ратифицирован Законом РК от 14 октября 2014 года*);

Соглашением о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства-члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства-члена Евразийского экономического сообщества.

Кроме того, МЗСР РК разработан проект Закона РК «О ратификации Соглашения о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства-члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства-члена Евразийского экономического сообщества». В настоящее время проект Закона проходит согласование с заинтересованными государственными органами и аккредитованными организациями.

Касательно Соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей

С 1 января 2015 г. вступил в силу Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. В связи с этим Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей от 19 ноября 2010 года прекратило действие.

В основу раздела «Трудовая миграция» Договора о Евразийском экономическом союзе включены договоренности, достигнутые государствами-членами в рамках Соглашения.

В соответствии со статьей 97 Договора работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства.

Государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных настоящим Договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.

В соответствии с Правилами и условиями выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство, а также работодателям на привлечение иностранной рабочей силы и иностранных работников, переводимых в рамках внутрикорпоративного перевода, утвержденными постановлением Правительства РК от 13 января 2012 г. №45, на граждан государств-участников Договора не распространяются нормы о квотировании иностранной рабочей силы и выдаче разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателям на привлечение иностранной рабочей силы.

Раздел II. Анализ исполнения рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека при Президенте РК «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан»

В целях защиты прав трудящихся-мигрантов, а также во исполнение поручений Президента Республики Казахстан по решению проблем миграции и усиления контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, Комиссией по правам человека при Президенте РК при поддержке Миссии МОМ в РК в первом квартале 2013 года был подготовлен специальный доклад «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан» (далее – специальный доклад).

Специальный доклад Комиссии был одобрен резолюцией Президента Республики Казахстан 29 декабря 2014 года № 32-47.327 и направлен для реализации его рекомендации в Правительство и другие государственные органы РК.

Специальный доклад основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследований за истекший период времени. В нем широко привлечены данные государственных органов и неправительственных правозащитных организаций Республики Казахстан, Представительства Международной организации по миграции в Казахстане, других международных организаций, а также результаты социологических исследований «Права человека в Казахстане: общественное мнение», проведенных независимой Ассоциацией социологов Казахстана, являющейся постоянным членом Международной ассоциации социологов (ISA).

В докладе также использованы сведения, полученные в результате посещения членами и экспертами Комиссии по правам человека учреждений здравоохранения, социальной защиты, образования и культуры, объектов строительства и торговых точек, других организаций; материалы международных конференций, «круглых столов», семинаров и тренингов, проведенных Комиссией по правам человека совместно с государственными органами и НПО РК, международными организациями в сфере прав человека в период с 2000 по 2012 годы; результаты обобщения и анализа обращений физических и юридических лиц в Комиссию по правам человека.

Для удобства восприятия результаты реализации рекомендаций специального доклада Комиссии (по состоянию на 1 октября 2016 года) приведены ниже в табличной форме.

Анализ реализации рекомендаций специального доклада «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан»

Рекомендация	Выпол- нена	Частично выпол- нена	В процессе реализа- ции	Не выпол- нена	Обоснование КПЧ на основании материалов уполномоченных госорганов и НПО, МОМ
Рекомендации разделов 1 и 2 специального доклада					
1. В целях формирования международно-правовой базы и совершенствования национального законодательства в соответствии с международными стандартами в области защиты прав трудящихся-мигрантов, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан ратифицировать следующие важные конвенции МОТ: Конвенция № 97 «О трудящихся-мигрантах» от 1949 года; Конвенция № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» 1975 года.					
2. Рекомендуем ратифицировать Конвенцию ООН о борьбе с дискриминацией в области образования.					Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования ратифицирована Законом Республики Казахстан от 28 января 2016 года №449-V ЗРК.
3. Рекомендуем ратифицировать Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств, подписанное главами государств-участников СНГ от 5 октября 2007 года в г.Душанбе.					Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников Содружества Независимых Государств (Душанбе, 5 октября 2007 года), с изменениями от 10.12.2010 года вступило в силу для Республики Казахстан с даты его подписания. Ратификация данного Соглашения Парламентом РК не требуется.
4. В рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства трех стран – Белоруссии, Казахстана и России,					Вопросы разработки и принятия государствами-участниками ЕАЭС соответствующих нормативных правовых актов для реализации «Соглашения о

<p>ратифицировано соглашение по миграции «Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей», в котором имеются необходимые нормы по защите прав трудящихся-мигрантов. Рекомендуем разработать национальную нормативно-правовую базу для реализации соглашений, где необходимо закрепить основные права трудящихся-мигрантов и членов их семей, полномочия государственных органов в отношении трудящихся-мигрантов.</p>				<p>правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей» выполнены частично. Соответствующая целенаправленная работа по разработке нормативных правовых актов в этом направлении будет продолжена государствами-участниками ЕАЭС.</p>
<p>5. Рекомендуем развивать трехстороннее сотрудничество в рамках Единого экономического пространства (с консультациями со странами ЕврАзЭС) в области условий безопасности и оплаты труда, социального обеспечения и защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.</p> <p>Имплементация соглашений в части соблюдения трудового законодательства и защиты прав трудящихся-мигрантов в стране приема должна стать ключевым направлением в формировании единого миграционного и правового пространства и рынка труда государств-участников ЕЭП.</p> <p>Поскольку большинство трудовых мигрантов пребывают в Казахстан в основном из стран Центрально-Азиатского региона: Кыргызстана, Узбекистана, Таджикистана, то в первую очередь с этими соседними странами необходимо осуществлять межгосударственное сотрудничество в области регулирования трудовых миграций и защиты прав трудящихся-мигрантов.</p>				<p>Вопросы развития многостороннего сотрудничества в рамках Единого экономического пространства ЕАЭС в области обеспечения условий безопасности и оплаты труда, а также социального обеспечения и защиты прав трудящихся-мигрантов и членов их семей, находятся на стадиях обсуждения и разработки.</p>

<p>6. Рекомендуем подписать и ратифицировать договор между странами-участницами о реадмиссии; укреплять сотрудничество между странами Центрально-Азиатского региона, Европейским Союзом, другими развитыми странами; уделить приоритетное внимание правовому регулированию отношений и развитию сотрудничества с приграничными областями Российской Федерации; развивать сотрудничество стран-участниц в области предупреждения незаконной миграции, в том числе торговли людьми.</p>				<p>В рамках национальной Стратегии развития «Казахстан 2050» Правительством утвержден Комплексный план на 2014-2016 годы, предусматривающий широкий охват направлений по совершенствованию миграционной политики страны (<i>усиление контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, создание благоприятных условий для квалифицированных трудовых кадров и др.</i>).</p> <p>В целях выявления и пресечения фактов нарушения миграционного законодательства ежегодно в два этапа под эгидой Организации Договора о коллективной безопасности проводится специальная операция «Нелегал», направленная на противодействие незаконной миграции граждан третьих стран и торговле людьми, которая одновременно проводится во всех государствах-участниках Организации договора (первый этап проведен в мае 2016 года).</p> <p>Также для урегулирования процесса возвращения и приема мигрантов, незаконно пребывающих на территории сторон, продолжается работа по заключению соглашений о реадмиссии.</p> <p>В настоящее время Республикой Казахстан подписано и ратифицировано 12 соглашений о реадмиссии (Швейцария, Узбекистан, Беларусь, Венгрия, Литва, Россия, Латвия, Молдова, Чехия, Германия, Норвегия и государства Бенилюкс).</p> <p>Еще 13 соглашений со странами ближнего и дальнего зарубежья о реадмиссии: Афганистан, Болгария, Греция, Иран, Ирак, Канада, Кипр, Корея, Кыргызстан, Пакистан, Польша, Таджикистан, Украина прорабатываются и находятся на разных стадиях внутригосударственного согласования.</p>
<p>7. Рекомендуем ускорить ратификации следующих соглашений, заключенных между Правительствами государств-членов</p>				<p>С 1 января 2015 г. вступил в силу Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. В связи с этим Соглашение о правовом статусе трудящихся-мигрантов и</p>

<p>Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС):</p> <p>Соглашение о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства-члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства-члена Евразийского экономического сообщества;</p> <p>Соглашение о сотрудничестве в области оказания высокотехнологичной медицинской помощи гражданам государств-членов Евразийского экономического сообщества.</p>				<p>членов их семей от 19 ноября 2010 года прекратило действие.</p> <p>В основу раздела «Трудовая миграция» Договора о Евразийском экономическом союзе включены договоренности, достигнутые государствами-членами в рамках Соглашения.</p> <p>В соответствии со статьей 97 Договора работодатели и (или) заказчики работ (услуг) государства-члена вправе привлекать к осуществлению трудовой деятельности трудящихся государств-членов без учета ограничений по защите национального рынка труда. При этом трудящимся государств-членов не требуется получение разрешения на осуществление трудовой деятельности в государстве трудоустройства.</p> <p>Государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения, установленные их законодательством в целях защиты национального рынка труда, за исключением ограничений, установленных настоящим Договором и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности (в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение) и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания.</p> <p>В соответствии с Правилами и условиями выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство, а также работодателям на привлечение иностранной рабочей силы и иностранных работников, переводимых в рамках внутрикорпоративного перевода, утвержденными постановлением Правительства РК от 13 января 2012 г. № 45, на граждан государств-участников Договора не распространяются нормы о квотировании иностранной рабочей силы и выдаче разрешений иностранному работнику на трудоустройство и</p>
--	--	--	--	---

				<p>работодателям на привлечение иностранной рабочей силы.</p> <p>МЗСР РК разработан проект Закона РК «О ратификации Соглашения о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства-члена Евразийского экономического сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства-члена Евразийского экономического сообщества». В настоящее время проект Закона проходит согласование с заинтересованными государственными органами и аккредитованными организациями.</p>
<p>8. Рекомендуем реформировать систему разрешительного порядка трудоустройства в РК. Разрешения на паритетной основе должны выдаваться также трудовым мигрантам наряду с работодателями. Именно сложная ежегодная процедура формирования квоты, а затем выдачи разрешений работодателям, которые согласно этим разрешениям приглашают иностранных работников, создает бюрократические препоны и грозит рисками коррупции.</p>				<p>В целях легализации трудовых иммигрантов, в декабре 2013 года принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».</p> <p>Законом 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.</p> <p>В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений.</p> <p>Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудовому иммигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении иммигранта, который может составлять один, два или три месяца.</p> <p>При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в</p>

				<p>Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.</p> <p>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.</p> <p>Законом РК 27 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию» внесены изменения в законы Республики Казахстан «О занятости населения» и «О миграции населения» в части порядка осуществления внутрикорпоративного перевода (<i>далее - ВКП</i>) иностранных работников в Республику Казахстан.</p> <p>Республикой Казахстан приняты следующие обязательства по либерализации режима въезда и временного пребывания лиц, переводимых в рамках ВКП:</p> <p>с момента вступления в ВТО отменяются квоты, ежегодно утверждаемые Правительством РК, в отношении лиц, переводимых в рамках ВКП;</p> <p>через 5 лет с момента вступления в ВТО должно быть отменено требование соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении ВКП;</p> <p>лицам, переводимым в рамках ВКП, будет предоставлена возможность продлить 3-х летний срок пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет.</p> <p>В настоящее время срок пребывания иностранных специалистов составляет 3 года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу;</p> <p>будет применяться 50% ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках</p>
--	--	--	--	--

				<p>одной компании.</p> <p>Кроме того, в целях совершенствования порядка привлечения иностранных работников в ноябре 2015 года Парламентом Республики Казахстан принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» (<i>далее – Закон</i>).</p> <p>Закон предусматривает упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы работодателями путем введения платности разрешений и исключения ряда требований, возлагаемых на работодателей при получении разрешения.</p> <p>Также внесены изменения в части освобождения работодателей от получения разрешений на иностранных работников, работающих на территории специальных экономических зон, с суммарной стоимостью проектов свыше одного миллиона месячных расчетных показателей в период выполнения строительно-монтажных работ на территории специальных экономических зон и до истечения одного года после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Кроме того, в Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателем на привлечение иностранной рабочей силы внесены изменения и дополнения (<i>Постановление Правительства РК от 28.10.2015 г. №844</i>), в части исключения особых условий выдачи разрешений при осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности на должностях первых руководителей и их заместителей.</p>
9. Усилить взаимодействие экспертных сообществ, институтов гражданского общества и органов государственной власти РК в сфере миграционных отношений с аналогичными				<p>Под эгидой Организации Договора о коллективной безопасности (<i>далее - ОДКБ</i>) правоохранительными органами стран-членов ОДКБ на постоянной основе проводится специальная операция «Нелегал»,</p>

структурами государств-членов СНГ и ЕврАзЭС.				<p>направленная на противодействие незаконной миграции граждан третьих стран и торговле людьми на территории государств-членов Организации.</p> <p>Решением Совета глав государств СНГ от 10 октября 2014 года утверждена Программа сотрудничества государств - участников содружества независимых государств в противодействии незаконной миграции на 2015 - 2019 годы.</p> <p>На основе имеющейся договорно-правовой базы установлено тесное взаимодействие с правоохранительными органами государств-участников СНГ, а также государств-членов ЕАЭС, ОДКБ и ШОС как в двустороннем, так и в многостороннем формате.</p> <p>Эксперты гражданского общества и государственных органов РК принимают активное участие в «круглых столах», семинарах, конференциях в сферах защиты прав трудящихся-мигрантов, а также в имплементации международных стандартов в национальное законодательство.</p> <p>Национальные правозащитные учреждения стран назначения и исхода взаимодействуют в сфере защиты прав уязвимых мигрантов.</p>
10. Разработать и принять Административно-процессуальный кодекс Республики Казахстан.				<p>Верховным Судом РК проект Административно-процессуального кодекса РК (АПК) разработан.</p> <p>16 октября 2015 года Концепция АПК одобрена Межведомственной комиссией по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве РК .</p> <p>Вместе с тем в настоящее время работа по разработке и обсуждению проекта АПК отложена в связи с исключением его из Плана законопроектных работ Правительства РК на 2016 год до определения концептуальной модели административной юстиции.</p>

Рекомендации раздела 3 специального доклада

<p>1. Рекомендуем реформировать систему разрешительного порядка трудоустройства в РК. Разрешения должны выдаваться на паритетной основе также трудящимся-мигрантам наряду с работодателями. Именно сложная ежегодная процедура формирования квоты, а затем выдачи разрешений работодателям, которые согласно этим разрешениям приглашают иностранных работников, создает бюрократические препоны и грозит рисками коррупции.</p>				<p>В целях легализации трудовых иммигрантов, в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции». Законом 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.</p> <p>В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений.</p> <p>Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудовому иммигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении иммигранта, который может составлять один, два или три месяца.</p> <p>При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.</p> <p>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.</p> <p>Законом РК от 27 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию» внесены изменения в законы Республики Казахстан «О занятости населения»</p>
--	--	--	--	--

				<p>и «О миграции населения» в части порядка осуществления внутрикорпоративного перевода (<i>далее - ВКП</i>) иностранных работников в Республику Казахстан. Республикой Казахстан приняты следующие обязательства по либерализации режима въезда и временного пребывания лиц, переводимых в рамках ВКП:</p> <p>с момента вступления в ВТО отменяются квоты, ежегодно утверждаемые Правительством РК, в отношении лиц, переводимых в рамках ВКП; через 5 лет с момента вступления в ВТО должно быть отменено требование соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении ВКП;</p> <p>лицам, переводимым в рамках ВКП, будет предоставлена возможность продлить 3-х летний срок пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет. В настоящее время срок пребывания иностранных специалистов составляет 3 года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу; будет применяться 50% ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках одной компании.</p> <p>Кроме того, в целях совершенствования порядка привлечения иностранных работников в ноябре 2015 года Парламентом РК принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» (<i>далее – Закон</i>).</p> <p>Закон предусматривает упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы работодателями путем введения платности разрешений и исключения ряда требований, возлагаемых на работодателей при получении разрешения.</p>
--	--	--	--	---

				<p>Также внесены изменения в части освобождения работодателей от получения разрешений на иностранных работников, работающих на территории специальных экономических зон, с суммарной стоимостью проектов свыше одного миллиона месячных расчетных показателей в период выполнения строительно-монтажных работ на территории специальных экономических зон и до истечения одного года после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Кроме того, в Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателем на привлечение иностранной рабочей силы внесены изменения и дополнения (<i>Постановление Правительства РК от 28.10.2015 г. №844</i>), в части исключения особых условий выдачи разрешений при осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности на должностях первых руководителей и их заместителей.</p>
<p>2. Национальным правозащитным учреждениям стран назначения и исхода рекомендуем активизировать сотрудничество в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов.</p>				<p>Под эгидой Организации Договора о коллективной безопасности (<i>далее - ОДКБ</i>) правоохранными органами стран-членов ОДКБ на постоянной основе проводится специальная операция «Нелегал», направленная на противодействие незаконной миграции граждан третьих стран и торговле людьми на территории государств-членов Организации.</p> <p>Решением Совета глав государств СНГ от 10 октября 2014 года утверждена Программа сотрудничества государств - участников содружества независимых государств в противодействии незаконной миграции на 2015 - 2019 годы.</p> <p>На основе имеющейся договорно-правовой базы установлено тесное взаимодействие с правоохранными органами государств-участников СНГ, а также государств-членов ЕАЭС, ОДКБ и ШОС как в двустороннем, так и в многостороннем формате.</p>

					<p>Эксперты гражданского общества и государственных органов РК принимают активное участие в «круглых столах», семинарах, конференциях в сферах защиты прав трудящихся-мигрантов, а также в имплементации международных стандартов в национальное законодательство.</p> <p>Национальные правозащитные учреждения стран назначения и исхода взаимодействуют в сфере защиты прав уязвимых мигрантов.</p>
<p>3. Для совершенствования миграционной политики в области защиты прав трудящихся-мигрантов рекомендуем создать постоянно действующую межведомственную рабочую группу при МТСЗН.</p>					<p>В целях выработки предложений по совершенствованию порядка и условий выдачи и (или продления), прекращения действия разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы, а также осуществления внутрикорпоративного перевода при Министерстве здравоохранения и социального развития РК приказом Министра от 24 марта 2016 г. № 216 создана рабочая группа.</p> <p>В состав рабочей группы вошли представители Ассоциации «Казахстанский Совет иностранных инвесторов», международных организаций, заинтересованных государственных органов.</p> <p>Межведомственная рабочая группа по обсуждению актуальных вопросов миграционной политики также создана при МВД РК.</p>
<p>4. Для регулирования пенсионного обеспечения трудящихся-мигрантов, в том числе по перечислению обязательных пенсионных взносов, рекомендуем рассмотреть вопросы заключения двусторонних договоров по определению механизма перечисления пенсионных взносов (удержание, перечисление, конвертация).</p>					

<p>5. В целях предотвращения фактов незаконной миграции рекомендуем создать Единую базу данных трудящихся-мигрантов при МТСЗН и МВД РК, содержащую информацию о персональных данных мигрантов, состоянии их здоровья, фактах правонарушений, предусмотренных КоАП и УК РК.</p>				<p>В настоящее время с целью усиления контроля за иностранными работниками проводится работа по интеграции автоматизированной информационной системы «Иностранная рабочая сила» с информационными системами заинтересованных государственных органов (ЕИС «Беркут», Миграционная полиция), прорабатываются механизмы внедрения биометрических систем учета иностранных граждан.</p> <p>Министерством иностранных дел РК прорабатывается вопрос внедрения комплексной системы миграционного контроля S5-системс. Это позволит отслеживать перемещения иностранцев на качественно новом технологическом уровне.</p> <p>После внедрения этой системы процедура регистрации станет для иностранцев практически незаметной и полностью исключит контакты с правоохранительными органами.</p>
<p>6. В целях укрепления и развития толерантных межэтнических и межконфессиональных отношений, формирования навыков межкультурного общения мигрантов, рекомендуем разработать согласованные программы и мероприятия по адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов.</p>				<p>Частично реализована рекомендация № 6 раздела 3 специального доклада, предусматривающая разработку согласованных программ и мероприятий по адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов и направленных на укрепление и развитие толерантных межэтнических и межконфессиональных отношений.</p> <p>В целях укрепления и развития толерантных межэтнических и межконфессиональных отношений, формирования навыков межкультурного общения мигрантов, Секретариат АНК совместно с КПЧ, МЗСР РК и МКС РК, НПО неоднократно проводил «круглые столы», семинары и конференции.</p> <p>МЗСР РК совместно с Миссией МОМ в РК и НПО проводило разъяснительные работы по адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в Казахстане.</p>

					<p>АНК при участии заинтересованных госорганов и гражданского общества разработана и принята «Доктрина национального единства», одобренная Президентом Республики Казахстан.</p> <p>Национальная программа «Мәңгілік ел» («Вечная страна») Главы государства также направлена на укрепление и развитие толерантных межэтнических и межконфессиональных отношений в Казахстане.</p>
<p>7. Рекомендуем позаимствовать опыт России в установлении связей с международными и неправительственными организациями в странах исхода мигрантов – Кыргызстане и Таджикистане, для их предвыездной подготовки (с ориентацией на Казахстан). Краткосрочные подготовительные семинары могли бы включать информацию правового и социально-культурного характера для первичной ориентации мигранта после прибытия в РК. Также необходимо организовывать для выезжающих в Казахстан мигрантов курсы казахского и русского языков и начальной профессиональной подготовки.</p>					
<p>8. Рекомендуем создать и внедрить современную национальную систему пограничного и миграционного контроля и сеть пунктов временного содержания иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц, не имеющих определенного правового статуса, при контрольно-пропускных пунктах пограничной службы Республики Казахстан.</p>					<p>В настоящее время с целью усиления контроля за иностранными работниками проводится работа по интеграции автоматизированной информационной системы «Иностранная рабочая сила» с информационными системами заинтересованных государственных органов (ЕИС «Беркут», Миграционная полиция), прорабатываются механизмы внедрения биометрических систем учета иностранных граждан.</p> <p>Министерством иностранных дел РК прорабатывается вопрос внедрения комплексной системы миграционного</p>

					<p>контроля S5-системс. Это позволит отслеживать перемещения иностранцев на качественно новом технологическом уровне.</p> <p>После внедрения этой системы процедура регистрации станет для иностранцев практически незаметной и полностью исключит контакты с правоохранительными органами.</p>
<p>9. Рекомендуем создать открытую и доступную систему эффективного информирования иностранных граждан и лиц без гражданства, трудящихся-мигрантов о правилах въезда и пребывания на территории Республики Казахстан, о миграционном законодательстве, трудовых и социальных правах в стране трудоустройства, культуре и обычаях, языковых обучающих программах и курсах.</p>					<p>МВД РК и его территориальные органы в регионах Казахстана, Пограничная служба КНБ РК создали доступную систему информирования иностранных граждан и лиц без гражданства, трудящихся-мигрантов о правилах въезда и пребывания на территории Республики Казахстан, о миграционном законодательстве РК.</p> <p>ОО «Сана-сезім» и другие профильные НПО при поддержке Миссии МОМ в РК выпустили брошюры, буклеты о трудовых и социальных правах трудящихся-мигрантов.</p> <p>МЗСР РК через СМИ распространило информацию о пенсионных отчислениях в РК и о работе ЕНПФ.</p> <p>МОН РК через СМИ распространило информацию о бесплатных курсах по изучению государственного языка.</p>
<p>10. С участием НПО рекомендуем формировать институт общественного контроля за деятельностью уполномоченных государственных органов, занимающихся вопросами мигрантов</p>					<p>В связи с принятием Закона РК «Об общественных советах» при МВД РК и его территориальных органах созданы общественные советы, осуществляющие общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел, включая органы миграционной полиции.</p>

<p>11. МТСЗН, МЭИБП, МЮ, МОН РК, акиматам городов Астаны и Алматы, Алматинской, Жамбылской, Карагандинской, Мангистауской, Атырауской и Южно-Казахстанской областей рекомендуем предусмотреть в бюджете регионов пакет государственных социальных заказов для НПО, занимающихся защитой прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.</p>					<p>В бюджетах МЗСР РК, МНЭ РК, акиматов городов Астаны и Алматы, Жамбылской, Акмолинской, Восточно-Казахстанской, Карагандинской и Мангистауской областей были предусмотрены средства в рамках государственного социального заказа для НПО, занимающихся актуальными вопросами миграции и защитой прав трудящихся-мигрантов.</p> <p>Вместе с тем, за период 2012-2015 годы в бюджетах Алматинской, Атырауской и Южно-Казахстанской областей не были предусмотрены средства в рамках государственного социального заказа по финансированию деятельности НПО, занимающихся защитой прав трудящихся-мигрантов и членов их семей.</p>
<p>12. Рекомендуем МТСЗН РК и АРКС провести отдельное специальное исследование на выявление доли нелегальной трудовой миграции в Казахстане.</p>					<p>МЗСР РК и МНЭ РК проводили специальные исследования по вопросам внешней и внутренней миграции в РК, а также по выявлению доли нелегальной трудовой миграции в Казахстане.</p>
<p>13. Рекомендуем организовать программы обмена лучшим опытом по предотвращению фактов незаконной миграции, а также защите прав трудящихся-мигрантов, накопленных в США, Канаде и странах Европейского Союза и Азии.</p>					<p>Для обмена лучшим опытом по предотвращению фактов незаконной миграции, а также защиты прав трудящихся-мигрантов сотрудники ОВД и НПО принимают участие в мероприятиях в Казахстане и за рубежом.</p> <p>Миссия МОМ в РК, Офис программ ОБСЕ в Астане и профильные НПО регулярно проводят обучающие семинары-тренинги по предотвращению фактов незаконной миграции и защите прав трудящихся-мигрантов.</p> <p>Для обмена опытом в сфере борьбы с нелегальной миграцией сотрудники правоохранительных органов и НПО неоднократно посещали США, Великобританию,</p>

					Швецию, Сербию и другие страны Европейского Союза.
14. Все проекты государственных программ и концепций, законов, а также иных нормативных правовых актов по миграции должны пройти предварительную общественную экспертизу и публичные обсуждения с широким привлечением представителей гражданского общества.					Проекты государственных программ и концепций, законов, а также иных нормативных правовых актов по вопросам миграции проходили предварительную общественную экспертизу. Представители гражданского общества регулярно принимали участие в обсуждении проектов законов, других нормативных правовых актов. В связи с принятием Закона РК «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 года, проекты нормативных правовых актов подлежат обязательному обсуждению на заседаниях общественного совета.
Рекомендации раздела 4 специального доклада					
1. МТСЗН РК рекомендуем диверсифицировать формы и механизмы выдачи разрешения на труд иностранной рабочей силы. МТСЗН и МЭБП РК рекомендуем обратить особое внимание на фактическое присутствие на рынке труда Казахстана большой доли самозанятых трудящихся-мигрантов, занимающихся индивидуальным предпринимательством без образования юридического лица. Необходимо классифицировать их в качестве трудящихся-мигрантов согласно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1990 году. В этом документе говорится: термин «трудящийся, но работающий не по найму» означает трудящегося-мигранта, который занимается вознаграждаемой деятельностью, отличной от работы по договору найма, и который обеспечивает					В целях легализации трудовых иммигрантов, в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции». Законом 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. В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений. Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудовому иммигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении

<p>за счет такой деятельности средства своего существования, работая, как правило, самостоятельно или с членами своей семьи, а также любого иного трудящегося-мигранта, признаваемого трудящимся, работающим не по найму, в соответствии с применяемым законодательством государства работы по найму или двусторонними или многосторонними соглашениями».</p> <p>Принятие Казахстаном на законодательном уровне самозанятых мигрантов позволит ввести их в правовое поле Казахстана и уменьшит возможности для манипулирования их неурегулированным статусом.</p>				<p>иммигранта, который может составлять один, два или три месяца.</p> <p>При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.</p> <p>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.</p> <p>Законом РК от 27 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию» внесены изменения в законы Республики Казахстан «О занятости населения» и «О миграции населения» в части порядка осуществления внутрикорпоративного перевода (<i>далее - ВКП</i>) иностранных работников в Республику Казахстан.</p> <p>Республикой Казахстан приняты следующие обязательства по либерализации режима въезда и временного пребывания лиц, переводимых в рамках ВКП:</p> <p>с момента вступления в ВТО отменяются квоты, ежегодно утверждаемые Правительством РК, в отношении лиц, переводимых в рамках ВКП;</p> <p>через 5 лет с момента вступления в ВТО должно быть отменено требование соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении ВКП;</p> <p>лицам, переводимым в рамках ВКП, будет предоставлена возможность продлить 3-х летний срок пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет. В настоящее время срок пребывания иностранных специалистов составляет 3</p>
---	--	--	--	--

					<p>года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу;</p> <p>будет применяться 50% ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках одной компании.</p> <p>Кроме того, в целях совершенствования порядка привлечения иностранных работников в ноябре 2015 года Парламентом РК принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» (<i>далее – Закон</i>).</p> <p>Закон предусматривает упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы работодателями путем введения платности разрешений и исключения ряда требований, возлагаемых на работодателей при получении разрешения.</p> <p>Также внесены изменения в части освобождения работодателей от получения разрешений на иностранных работников, работающих на территории специальных экономических зон, с суммарной стоимостью проектов свыше одного миллиона месячных расчетных показателей в период выполнения строительно-монтажных работ на территории специальных экономических зон и до истечения одного года после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Кроме того, в Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателем на привлечение иностранной рабочей силы внесены изменения и дополнения (<i>Постановление Правительства РК от 28.10.2015 г. №844</i>), в части исключения особых условий выдачи разрешений при осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности на должностях первых руководителей и их заместителей.</p>
--	--	--	--	--	---

<p>2. Получение разрешения на труд только работодателем из числа граждан Казахстана не всегда является эффективным в современный период развития внешней трудовой миграции. В качестве альтернативы к существующим правилам МТСЗН РК рекомендуем разработать Правила, согласно которым иностранная рабочая сила будет иметь возможность самостоятельно получать разрешение на легальный труд. Следует изучить опыт Российской Федерации по внедрению системы патента для трудящихся-мигрантов.</p>				<p>В целях легализации трудящихся-мигрантов, в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции».</p> <p>Законом 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.</p> <p>В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений.</p> <p>Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудовому иммигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении иммигранта, который может составлять один, два или три месяца.</p> <p>При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.</p> <p>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.</p> <p>Законом РК от 27 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию» внесены изменения в законы РК «О занятости населения» и «О миграции населения» в части порядка осуществления внутрикорпоративного перевода</p>
--	--	--	--	--

				<p>(далее - ВКП) иностранных работников в Республику Казахстан.</p> <p>Республикой Казахстан приняты следующие обязательства по либерализации режима въезда и временного пребывания лиц, переводимых в рамках ВКП:</p> <p>с момента вступления в ВТО отменяются квоты, ежегодно утверждаемые Правительством РК, в отношении лиц, переводимых в рамках ВКП;</p> <p>через 5 лет с момента вступления в ВТО должно быть отменено требование соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении ВКП;</p> <p>лицам, переводимым в рамках ВКП, будет предоставлена возможность продлить 3-х летний срок пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет. В настоящее время срок пребывания иностранных специалистов составляет 3 года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу;</p> <p>будет применяться 50% ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках одной компании.</p> <p>Кроме того, в целях совершенствования порядка привлечения иностранных работников в ноябре 2015 года Парламентом РК принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» (далее – Закон).</p> <p>Закон предусматривает упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы работодателями путем введения платности разрешений и исключения ряда требований, возлагаемых на работодателей при получении разрешения.</p> <p>Также внесены изменения в части освобождения</p>
--	--	--	--	---

				<p>работодателей от получения разрешений на иностранных работников, работающих на территории специальных экономических зон, с суммарной стоимостью проектов свыше одного миллиона месячных расчетных показателей в период выполнения строительно-монтажных работ на территории специальных экономических зон и до истечения одного года после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Кроме того, в Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателем на привлечение иностранной рабочей силы внесены изменения и дополнения (<i>Постановление Правительства РК от 28.10.2015 г. №844</i>), в части исключения особых условий выдачи разрешений при осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности на должностях первых руководителей и их заместителей.</p>
<p>3. Как известно из миграционного законодательства России, патент может быть использован для выполнения работ или оказания услуг для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Внедрение патента на законодательном уровне снизит объемы нелегальной трудовой деятельности трудящихся-мигрантов, увеличит объемы налоговых поступлений в бюджет страны. Также патентная система внесет больше ясности в статистику трудовой миграции. Исходя из изложенного:</p> <p>рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан ускорить принятие Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции»</p>				<p>В целях легализации трудящихся-мигрантов, в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции». Законом 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.</p> <p>В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений. Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудовому иммигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении</p>

<p>(далее – законопроект о трудовой миграции); в законопроекте о трудовой миграции предусмотреть норму, позволяющую иностранному работнику напрямую получить разрешение в упрощенном порядке от территориальных подразделений уполномоченного органа по вопросам миграции населения для осуществления трудовой деятельности у физических лиц.</p>				<p>иммигранта, который может составлять один, два или три месяца. При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудового иммигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев. 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. Законом РК от 27 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию» внесены изменения в законы Республики Казахстан «О занятости населения» и «О миграции населения» в части порядка осуществления внутрикорпоративного перевода (далее - ВКП) иностранных работников в Республику Казахстан. Республикой Казахстан приняты следующие обязательства по либерализации режима въезда и временного пребывания лиц, переводимых в рамках ВКП: с момента вступления в ВТО отменяются квоты, ежегодно утверждаемые Правительством РК, в отношении лиц, переводимых в рамках ВКП; через 5 лет с момента вступления в ВТО должно быть отменено требование соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении ВКП; лицам, переводимым в рамках ВКП, будет предоставлена возможность продлить 3-х летний срок пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет. В настоящее время срок пребывания иностранных</p>
---	--	--	--	--

					<p>специалистов составляет 3 года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу;</p> <p>будет применяться 50% ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках одной компании.</p> <p>Кроме того, в целях совершенствования порядка привлечения иностранных работников в ноябре 2015 года Парламентом РК принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» (<i>далее – Закон</i>).</p> <p>Закон предусматривает упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы работодателями путем введения платности разрешений и исключения ряда требований, возлагаемых на работодателей при получении разрешения.</p> <p>Также внесены изменения в части освобождения работодателей от получения разрешений на иностранных работников, работающих на территории специальных экономических зон, с суммарной стоимостью проектов свыше одного миллиона месячных расчетных показателей в период выполнения строительно-монтажных работ на территории специальных экономических зон и до истечения одного года после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Кроме того, в Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателем на привлечение иностранной рабочей силы внесены изменения и дополнения (<i>Постановление Правительства РК от 28.10.2015 г. №844</i>), в части исключения особых условий выдачи разрешений при осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности на должностях первых руководителей и их заместителей.</p>
--	--	--	--	--	---

<p>4. Рекомендуем МВД РК облегчить и сделать доступным механизм временной регистрации иностранцев из тех стран, с которыми Казахстан имеет безвизовый режим. Есть потребность сделать регистрацию уведомительной и увеличить сроки временной регистрации. Также МВД РК рекомендуем расширить статус прибывающих иностранцев в увязке со сроками пребывания и деятельностью в Казахстане.</p> <p>Результаты исследования показали, что один и тот же мигрант в среднем работает в Казахстане около 4-5 лет. Однако мигрант не может доказать пребывание в такой срок. МВД РК рекомендуем разработать механизм учета повторной регистрации иностранцев из ближнего зарубежья, чтобы можно было видеть, сколько в целом мигрант уже пребывает в Казахстане.</p>					<p>В целях легализации трудящихся-мигрантов, в декабре 2013 года принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции». Законом 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.</p> <p>В рамках реализации Закона по итогам 2015 года органами внутренних дел оформлено 141 254 разрешений, в 2014 году – 72 555 разрешений.</p> <p>Разрешение, выданное органами внутренних дел, позволяет трудящемуся-мигранту осуществлять трудовую деятельность на срок, указанный в заявлении трудящегося-мигранта, который может составлять один, два или три месяца.</p> <p>При этом, максимальный срок непрерывного временного проживания трудящегося-мигранта в Республике Казахстан не может превышать двенадцать месяцев.</p> <p>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.</p> <p>Законом РК от 27 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию» внесены изменения в законы РК «О занятости населения» и «О миграции населения» в части порядка осуществления</p>
--	--	--	--	--	---

					<p>внутрикорпоративного перевода (<i>далее - ВКП</i>) иностранных работников в Республику Казахстан. Республикой Казахстан приняты следующие обязательства по либерализации режима въезда и временного пребывания лиц, переводимых в рамках ВКП:</p> <p>с момента вступления в ВТО отменяются квоты, ежегодно утверждаемые Правительством РК, в отношении лиц, переводимых в рамках ВКП;</p> <p>через 5 лет с момента вступления в ВТО должно быть отменено требование соблюдения иностранными компаниями теста на экономическую целесообразность при осуществлении ВКП;</p> <p>лицам, переводимым в рамках ВКП, будет предоставлена возможность продлить 3-х летний срок пребывания на 1 год при условии соблюдения теста на экономическую целесообразность по истечении 3-х лет. В настоящее время срок пребывания иностранных специалистов составляет 3 года на основании ежегодно выдаваемых разрешений на работу;</p> <p>будет применяться 50% ограничение на количество иностранных менеджеров и специалистов в рамках одной компании.</p> <p>Кроме того, в целях совершенствования порядка привлечения иностранных работников в ноябре 2015 года Парламентом РК принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения» (<i>далее – Закон</i>).</p> <p>Закон предусматривает упрощение процедур привлечения иностранной рабочей силы работодателями путем введения платности разрешений и исключения ряда требований, возлагаемых на работодателей при получении разрешения.</p>
--	--	--	--	--	--

					<p>Также внесены изменения в части освобождения работодателей от получения разрешений на иностранных работников, работающих на территории специальных экономических зон, с суммарной стоимостью проектов свыше одного миллиона месячных расчетных показателей в период выполнения строительно-монтажных работ на территории специальных экономических зон и до истечения одного года после ввода объекта в эксплуатацию.</p> <p>Кроме того, в Правила и условия выдачи разрешений иностранному работнику на трудоустройство и работодателем на привлечение иностранной рабочей силы внесены изменения и дополнения (<i>Постановление Правительства РК от 28.10.2015 г. №844</i>), в части исключения особых условий выдачи разрешений при осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности на должностях первых руководителей и их заместителей.</p>
5. Поскольку немалое количество трудящихся - мигрантов находятся в Казахстане с семьями, то не исключено, что они придерживаются долгосрочных стратегий пребывания. Отсюда встает вопрос об адаптации таких мигрантов в казахстанское общество, выведения из маргинального положения и избегания появления постоянных миграционных анклавов в городах республики.					<p>Вопросы адаптации мигрантов вместе с членами семьи в казахстанское общество, выведения из маргинального положения и избегания появления постоянных миграционных анклавов в городах республики обсуждаются уполномоченными государственными органами. МНЭ РК, КПЧ и МЗСР РК были подготовлены соответствующие аналитические доклады и записки по адаптации мигрантов, которые длительное время проживают в Казахстане вместе с членами семьи.</p>
6. МТСЗН РК и АРКС провести отдельное специальное исследование на выявление доли нелегальной трудовой миграции в Казахстане.					<p>МЗСР РК и МНЭ РК проводили специальные исследования по вопросам внешней и внутренней миграции в РК, а также по выявлению доли нелегальной трудовой миграции в Казахстане.</p>

<p>7. МТСЗН РК вместе с НПО, союзами предпринимателей распространять информацию в виде буклетов, брошюр, а также через СМИ среди трудящихся-мигрантов о добровольном пенсионном отчислении.</p>					<p>МВД РК и его территориальные органы в регионах Казахстана, Пограничная служба КНБ РК создали доступную систему информирования иностранных граждан и лиц без гражданства, трудящихся-мигрантов о правилах въезда и пребывания на территории Республики Казахстан, о миграционном законодательстве РК.</p> <p>ОО «Сана-сезім» и другие профильные НПО при поддержке Миссии МОМ в РК выпустили брошюры, буклеты о трудовых и социальных правах трудящихся-мигрантов.</p> <p>МЗСР РК через СМИ распространило информацию о пенсионных отчислениях в РК и о работе ЕНПФ.</p> <p>МОН РК через СМИ распространило информацию о бесплатных курсах по изучению государственного языка.</p>
<p>8. МОН РК вместе с НПО вести пропаганду среди трудящихся-мигрантов о неотъемлемом праве детей мигрантов на получение среднего образования.</p>					<p>Комитет по охране прав детей МОН РК совместно с Представительством ЮНИСЕФ в Казахстане, Миссией МОМ в РК, КПЧ и НПО неоднократно вел пропаганду среди трудящихся-мигрантов о неотъемлемом праве детей мигрантов на получение среднего образования.</p>
<p>9. Согласно статье 35 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» иностранные работники должны иметь медицинскую страховку. Согласно Правилам оказания иммигрантам медицинской помощи³ МЗ РК медицинские услуги, не входящие в перечень ГОБМП, оказываются на платной основе, в том числе в рамках добровольного медицинского страхования или за счет средств работодателя. МТСЗН РК, МЗ РК рекомендуем вместе с НПО и</p>					<p>МЗСР РК совместно с НПО и страховыми компаниями распространяли информацию среди трудящихся-мигрантов о добровольном медицинском страховании. Кроме того, в 2016 году был принят Закон РК «Об обязательном социальном медицинском страховании». Согласно пункту 2 ст.2 данного Закона иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РК, а также оралманы пользуются правами и несут обязанности в системе обязательного социального</p>

³ Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 30 сентября 2011 года № 665.

страховыми компаниями распространять информацию среди трудящихся-мигрантов о добровольном медицинском страховании.					медицинского страхования наравне с гражданами РК.
10. Рекомендуем развивать инфраструктуру частных агентств занятости (ЧАЗы), рекрутинговых агентств, работающих по лицензии, которые занимаются поиском работы и трудоустройством трудящихся-мигрантов.					По состоянию на 1 марта 2016 года в Казахстане осуществляли деятельность 58 частных агентств занятости (ЧАЗ). ЧАЗы, как юридические лица, в установленном законодательством порядке проходили регистрацию в органах юстиции РК, осуществляли деятельность во всех регионах РК, занимались подбором кадров и их трудоустройством.
11. Неправительственным и международным организациям рекомендуем вести дальнейшую работу по повышению уровня правовых знаний среди трудящихся-мигрантов.					Миссия МОМ в РК, Офис Программ ОБСЕ в Астане и профильные НПО Казахстана ведут активную работу по повышению уровня правовых знаний среди трудящихся-мигрантов.
Итого	Реализованных рекомендаций – 19 (54%)	Частично выполненных рекомендаций – 10 (28 %)	Рекомендаций в процессе реализации – 3 (9%)	Не реализованных рекомендаций – 3 (9%)	

Итоги анализа реализации рекомендации Специального доклада

Сопоставительный анализ Секретариата Комиссии по правам человека при Президенте РК показывает, что по состоянию на 1 октября 2016 года реализация рекомендаций специального доклада Комиссии по защите прав трудящихся-мигрантов выполнена в среднем на **54 %**, то есть из **35 рекомендаций Комиссии в полном объеме выполнены 19 рекомендации.**

Частично реализованы 10 рекомендаций, что составляет **28%** от всех рекомендаций Комиссии.

Три рекомендации находятся в процессе разработки и реализации, что составляет **9 %** от всех рекомендаций Комиссии.

Три рекомендации не реализованы вовсе, что составляет **9 %** от всех рекомендаций специального доклада Комиссии.

В настоящее время Правительство и уполномоченные государственные органы РК, профильные НПО продолжают целенаправленную работу, связанную с реализацией на практике частично реализованных и нереализованных рекомендаций специального доклада Комиссии.

Рекомендации раздела 2 аналитического доклада

Рекомендуем Правительству и уполномоченным государственным органам, НПО Республики Казахстан продолжить работу по реализации оставшихся нереализованных рекомендаций специального доклада Комиссии «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан», одобренного Президентом Республики Казахстан от 27 марта 2013 года №32-46.104.

Раздел III. Анализ ситуации с правами трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан

1.О состоянии законности в сфере миграционных отношений и вопросы соблюдения прав человека

Миграционная политика является одним из стратегических направлений государственной политики Республики Казахстан.

В соответствии с общепринятыми мировыми стандартами в Казахстане создана договорно-правовая база, регулирующая вопросы миграции населения.

Так, в соответствии со статьей 4 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» государственная политика в области миграции населения основывается на принципах признания и гарантирования прав и свобод мигрантов в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами и международными договорами.

Основными задачами государственной политики в области миграции населения являются: защита прав и свобод мигрантов; международное сотрудничество в сфере регулирования миграционных процессов, предупреждение и пресечение незаконной иммиграции.

Согласно статьи 58 Закона Республики Казахстан «О миграции населения» въезд иммигрантов на территорию Республики Казахстан возможен при условии выполнения ими требований законодательства Республики Казахстан, регулирующего порядок въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда, а также международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан.

Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года отметил десять основных глобальных вызовов XXI века касательно Республики Казахстан и региона. Одним из этих вызовов является – глобальный демографический дисбаланс.

В мире с каждым днем обостряется глобальный демографический дисбаланс. Низкая рождаемость и старение человечества во многих странах неизбежно провоцируют проблемы на рынке труда, в частности, нехватку трудовых ресурсов.

За последние 60 лет численность населения Земли утроилась и к 2050 году достигнет 9 миллиардов человек. Дисбаланс численности и темпов роста населения в развитых и развивающихся странах стремительно возрастает.

Нарастающий демографический дисбаланс формирует новые миграционные волны и усиливает социальную напряженность по всему миру.

В отдельных регионах Казахстана усиливается нерегулируемый миграционный поток, где мигранты с нерегулированным статусом дестабилизируют местные рынки труда.

Нормы Конституции Республики Казахстан, двусторонние межгосударственные договоры (соглашения) Казахстана с другими государствами о выдаче, другие международные обязательства Казахстана в сфере прав человека соответствуют общепризнанным международным стандартам.

Республика Казахстан в соответствии с ее Конституцией, международными обязательствами в сфере прав человека, другими нормативными правовыми актами гарантирует соблюдение прав человека на ее территории в ходе миграционных процессов.

Тем не менее, на практике встречаются многочисленные факты нарушения миграционного законодательства республики иностранными гражданами, мигрантами, гражданами Казахстана и лицами без гражданства, должностными лицами.

Проблема незаконной миграции приобретает все более четкие и резкие контуры на фоне процессов, происходящих в мире, представляя угрозу стабильности и безопасности для всего мирового сообщества.

При этом Казахстан является одним из узловых промежуточных звеньев транснациональных каналов незаконной миграции, что обусловлено, в первую очередь, специфическим географическим положением республики непосредственно на пути в страны Европы; открытием в последние годы новых международных авиационных, железнодорожных, автомобильных рейсов; всемирным развитием межгосударственного экономического, гуманитарного, культурного и религиозного обмена; коррумпированностью некоторых представителей государственных органов страны; несовершенством системы иммиграционного контроля, а также значительной протяженностью и «прозрачностью» границ, сохранением режима свободного передвижения со странами СНГ. Кроме того, немаловажное значение имеет нестабильность социально-политической обстановки в странах исхода мигрантов, последствия войн, вооруженных конфликтов, внутривнутриполитической борьбы в некоторых странах Азии, Ближнего и Среднего Востока; рост активности террористических, религиозно-экстремистских организаций.

Следует отметить, что на Государственной границе Республики Казахстан продолжают иметь место нелегальные миграционные процессы. Граждане третьих стран, пакистанцы, бангладешцы, ланкийцы, афганцы, таджики, узбеки и др. следуют в Россию через Казахстан, незаконно пересекая казахстанско-российскую границу в обход пунктов пропуска.

Принимаемые оперативно-розыскные меры, направленные на выявление и пресечение каналов незаконной миграции, свидетельствуют о непрекращающихся попытках организаторов незаконной миграции

изыскивать все новые способы и маршруты следования через территорию Казахстана. Зафиксированы неоднократные случаи причастности к этому коррумпированных руководителей туристических фирм, сотрудников миграционной, дорожной полиции и линейных отделов органов внутренних дел на транспорте.

По данным КНБ РК, именно коррумпированность отдельных государственных служащих, контролирующих каналы въезда иностранцев в Казахстан, является стимулирующим фактором для представителей преступных группировок, занимающихся организацией каналов незаконной миграции, устанавливать и развивать связи с указанной категорией лиц и пользоваться их покровительством для беспрепятственного въезда, передвижения и пребывания незаконных мигрантов на территории Казахстана.

Наблюдается тенденция роста нелегальной трудовой миграции в Казахстан – так называемых «сезонных мигрантов». Это, в первую очередь, относится к гражданам среднеазиатских стран СНГ – Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, где отмечаются слабые темпы развития экономики, низкий уровень жизни. С учетом данных факторов, малообеспеченная часть населения стремится покинуть страну в поисках работы и лучших условий жизни. По ряду объективных и субъективных причин они зачастую вынуждены выезжать и трудоустраиваться за рубежом нелегально, создавая на местном рынке труда дефицит рабочих мест и предпосылки для развития такого явления, как безработица. При этом казахстанские работодатели, будучи заинтересованными в дешевой рабочей силе, охотно принимают незаконных мигрантов на работу, чем усугубляют ситуацию на рынке труда и недоплачивают значительные суммы налогов в бюджет страны. Нередко граждане Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана, приехав в Казахстан в поисках работы, становятся жертвами обмана, мошенничества и эксплуатации со стороны работодателей. Эти граждане, соглашаясь на выполнение каких-либо работ без заключения контракта или договора с лицами, не имеющими соответствующей лицензии, при этом пребывая в Казахстане нелегально, становятся потенциальными жертвами и подвергают себя подобным преступным посягательствам.

Нелегальная трудовая миграция и поиск эффективных путей ее регулирования является одной из наиболее серьезных проблем иммиграционной политики Казахстана. От принятия своевременных и правильных решений в этой области во многом зависит позитивное влияние иммиграционных потоков на развитие экономики, демографическую ситуацию и обеспечение миграционной безопасности страны. Основными задачами в этой связи являются не только усиление мер по пресечению нелегальной миграции, но и создание условий для расширения легальной трудовой миграции и легализации уже работающих мигрантов.

2. О миграционных процессах в Республике Казахстан

С 1991 года по 1 января 2016 года на историческую родину вернулись и получили статус оралмана 261 104 семьи, или 957 772 этнических казаха, это составляет 5,5% от общей численности населения страны.

Большинство оралманов – 61,6% – прибыли из Узбекистана, 14,2% являются выходцами из Китая, 9,2% – из Монголии, 6,8% – из Туркменистана, 4,6% – из России и 3,6% – из других стран.

По данным МЗСР РК, наибольшее количество оралманов расселились в Южно-Казахстанской (21,2%), Алматинской (16,3%), Мангистауской (13%), Жамбылской областях (9,4%), остальные - в других регионах (40,1%).

Из общего числа оралманов половина (55,6%) – лица трудоспособного возраста, остальная часть – дети до 18 лет (39,9%) и пенсионеры (4,5%).

Из числа оралманов трудоспособного возраста 8,8% имеют высшее образование, 20,6% – среднее специальное образование, 60,8% – общее среднее образование, 9,8% – не имеют образования.

24 ноября 2015 года Президентом Республики Казахстан подписан Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам миграции и занятости населения», направленный на реализацию Плана нации «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ в части дальнейшего совершенствования политики в сфере миграции и занятости населения.

В целях стимулирования возвращения этнических казахов на историческую родину Законом предусматривается:

предоставление этническим казахам статуса оралмана, вне зависимости от региона расселения. Этнические казахи, в отличие от иностранных граждан, смогут получить вид на жительство, обратившись в миграционную полицию, без подтверждения платежеспособности;

получение этническими казахами социального пакета в случае расселения в регионах, определенных Правительством, с установлением квоты приема оралманов. При этом социальную поддержку может также получить оралман, если он переезжает из любого региона страны в регионы, определенные Правительством для расселения;

упрощение процедуры получения гражданства до одного года после получения ими вида на жительство.

Следует отметить, что ежегодно в органах внутренних дел Республики Казахстан регистрируется более миллиона иностранцев. Еще до 5 млн. следуют транзитом либо находятся в стране менее 5 суток и не подлежат регистрации.

Справочно: В 2015 году зарегистрировано 1 млн. 380 тыс. иностранцев (+31,1). Из них 84% (1 млн.164 тыс.) – граждане стран СНГ (+36,6%), большинство – граждане Узбекистана (797,9 тыс.), России (166,2 тыс.) и Кыргызстана (114,4 тыс.).

Из стран дальнего зарубежья (217,5 тыс. чел., +8,0%, большинство составляют граждане Китая (103,4 тыс.) и Турции (51,3 тыс.).

По-прежнему прослеживается тенденция роста числа граждан стран Центрально-Азиатского региона, большая часть которых прибывает в поисках работы.

Одним из актуальных шагов стало упорядочение статуса трудящихся-мигрантов, что также является одним из действенных методов противодействия нелегальной миграции. В законодательство внесены поправки, которыми для граждан стран СНГ упрощено получение разрешений на работу у физических лиц (*Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам трудовой миграции», которым предусматривается упрощённый порядок выдачи разрешений*).

В настоящее время налажена полномасштабная работа по легализации трудящихся-мигрантов.

Если в 2014 году из «теневого сектора» экономики выведены 72 тыс. иностранцев, то в 2015 году - более 140 тыс., и эта цифра продолжает расти. В 2015 году только от уплаченных ими налогов, в доход государства поступило свыше 1 миллиарда 300 млн. тенге.

Получив официальный статус и легальный доход, иностранные работники стараются не нарушать национальное законодательство. Это способствует профилактике преступлений с их стороны.

В настоящее время в стране сформирована нормативная база, которая позволяет защищать интересы иностранцев.

За первый квартал 2016 года оформлено 16642 разрешений на работу у физических лиц. За незаконное использование иностранной рабочей силы к административной ответственности привлечены 375 работодателей.

Новыми редакциями Кодекса об административных правонарушениях Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов РК скорректированы меры ответственности за нарушение миграционного законодательства, за незначительные правонарушения предусмотрено предупреждение, выдворение осуществляется только по решению суда.

За первый квартал 2016 года в органах внутренних дел Казахстана зарегистрировано 238 954 иностранных граждан, из них граждан дальнего зарубежья - 41 110 и СНГ - 197 844.

Принятыми мерами к административной ответственности привлечено 20302 нарушителей правил пребывания в РК, выдворено 2336 иностранцев.

Кроме того, регистрация иммигрантов, которые в установленном законом порядке сообщили о совершении в отношении них деяний, признаваемых в соответствии с Уголовным кодексом РК тяжким или особо тяжким преступлением, оформляется на срок, необходимый для рассмотрения заявления (*№ 190 от 07.04.2016 года*). В случае, если по заявлению принято решение о возбуждении уголовного дела, регистрация продлевается на срок, необходимый для расследования уголовного дела.

За последние несколько лет процедура регистрации иностранцев значительно упрощена, приняты меры по снижению административных процедур.

Иностранные инвесторы полностью освобождены от регистрации в миграционной полиции.

Нет необходимости посещения полиции гражданам 48 развитых стран. Их регистрация оформляется Погранслужбой при въезде в Казахстан на весь срок пребывания в стране. Повторная регистрация при изменении места проживания не требуется.

Такой же порядок введен для граждан 19 стран, которые имеют право безвизового въезда на срок до 15 дней (постановление Правительства РК от 07.04.2016г. № 190).

С 2017 года безвизовый режим устанавливается для граждан 34 стран Организации экономического сотрудничества и развития (Конституционный закон «О международном финансовом центре «Астана»).

Это означает, что все потенциальные туристы регистрируются в упрощенном порядке, эта процедура четко регламентирована законодательством.

Информация о порядке регистрации и необходимых документах расположена на интернет ресурсах МВД РК, ДВД, на портале электронного правительства, а также на стендах в операционных залах миграционной полиции.

Кроме того, освобождены от регистрации граждане Украины – в течение 90 суток со дня въезда в Казахстан, а также в течение 30 суток граждане России и Белоруссии. На стадии рассмотрения аналогичные Соглашения с Кыргызстаном и Арменией.

Необходимость регистрации в полиции на сегодня сохраняется для граждан стран миграционного риска, а также из стран с безвизовым режимом – для Центрально-Азиатского региона (Узбекистан, Таджикистан) и Закавказья (Азербайджан, Грузия).

При этом имеется возможность регистрации через интернет-портал электронного правительства.

В 2013 году эта услуга была введена для физических лиц, пригласивших иностранных гостей. С 2014 года регистрация в автоматизированном режиме также производится во всех гостиницах.

Начиная с 2016 года такой механизм доступен всем юридическим лицам. Для этого достаточно иметь подключение к интернету и оформить электронную цифровую подпись.

При перемене иностранцами адреса, принимающая сторона также может информировать об этом органы внутренних дел через интернет-портал.

Это позволило упростить процедуру и создать благоприятные условия для иностранцев, а также сократить их контакты с сотрудниками полиции, что снижает коррупциогенность в данной сфере.

В соответствии с поручением Премьер-Министра РК государственными органами (МВД, ГП, КНБ, МЮ, МНЭ, МЗСР, МИР) рассмотрен вопрос упрощения процедуры привлечения иностранцев к ответственности.

По результатам рассмотрения поддержана позиция Министерства юстиции: решения об аресте и выдворении ограничивают гарантированные Конституцией основные права человека (право на личную свободу и право свободного передвижения по территории Республики Казахстан и свободного выбора местожительства). Поэтому в целях обеспечения беспристрастности и исключения субъективного подхода они должны приниматься судами.

Вместе с тем, Кодексом об административных правонарушениях санкции за нарушения миграционного законодательства дифференцированы в зависимости от тяжести нарушения.

Нарушение иностранцем установленных сроков регистрации или выезда из Республики Казахстан до трех суток влечет предупреждение, это решение принимается на месте сотрудниками полиции или пограничной службы.

В случаях выявления нарушения миграционного законодательства в пунктах пропуска на Государственной границе Республики Казахстан, влекущего взыскание в виде предупреждения, и признания факта правонарушения иностранцем или лицом без гражданства, протокол об административном правонарушении не составляется. Иностранец или лицо без гражданства выезжает за пределы страны без регистрации и визы на основании вынесенного решения органами внутренних дел либо Пограничной службой КНБ.

При этом освобождение от регистрации, а также от ответственности за нарушения правил регистрации нецелесообразно.

Пример миграционного кризиса в Европе показывает, что вопросы контроля за пребыванием иностранцев связаны с вопросами обеспечения общественной и национальной безопасности. Неконтролируемый поток мигрантов из стран Северной Африки и Ближнего Востока привел к резкому росту показателей преступности в ряде стран, а также превратил проблему в острый политический кризис.

В этой связи в Казахстане намечены дальнейшие шаги по совершенствованию миграционного контроля.

В настоящее время Министерством иностранных дел РК прорабатывается вопрос внедрения комплексной системы миграционного контроля S5-системс. Это позволит отслеживать перемещения иностранцев на качественно новом технологическом уровне.

После внедрения этой системы процедура регистрации станет для иностранцев практически незаметной и полностью исключит контакты с правоохранительными органами.

Взаимодействие МВД РК с правоохранительными органами других государств по вопросам противодействия незаконной миграции осуществляется на основании Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией.

На постоянной основе принимаются конкретные меры по расширению правовой базы сотрудничества в сфере незаконной миграции, в том числе в рамках сотрудничества со странами СНГ.

Казахстан является участником Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 года (*вступило в силу 20 февраля 2001 года*), а также Соглашения об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ от 5 октября 2007 года (*вступило в силу с момента подписания*).

В рамках национальной Стратегии развития «Казахстан 2050» Правительством утвержден Комплексный план на 2014-2016 годы, предусматривающий широкий охват направлений по совершенствованию миграционной политики страны (*усиление контроля за миграционными потоками из сопредельных государств, создание благоприятных условий для квалифицированных трудовых кадров и др.*).

В целях выявления и пресечения фактов нарушения миграционного законодательства ежегодно в два этапа под эгидой Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) проводится специальная операция «Нелегал», направленная на противодействие незаконной миграции граждан третьих стран и торговле людьми, которая одновременно проводится во всех государствах-участниках ОДКБ (первый этап проведен в мае 2016 года).

Также для урегулирования процесса возвращения и приема мигрантов, незаконно пребывающих на территории сторон, продолжается работа по заключению соглашений о реадмиссии.

В настоящее время Республикой Казахстан подписано и ратифицировано 12 соглашений о реадмиссии (Швейцария, Узбекистан, Беларусь, Венгрия, Литва, Россия, Латвия, Молдова, Чехия, Германия, Норвегия и государства Бенилюкс).

Еще 13 соглашений со странами ближнего и дальнего зарубежья о реадмиссии: Афганистан, Болгария, Греция, Иран, Ирак, Канада, Кипр, Корея, Кыргызстан, Пакистан, Польша, Таджикистан, Украина прорабатываются и находятся на разных стадиях внутригосударственного согласования.

Факты нарушения миграционного законодательства

Упорядочение миграционных процессов является одной из важных составляющих в комплексе мер, принимаемых Республикой Казахстан в целях обеспечения стабильности в государстве. В этой связи органами прокуратуры Республики Казахстан вопросам миграции населения уделяется особое внимание.

Согласно статистическим данным в 2015 году (*2014, 2013 годы*) органами прокуратуры в сфере соблюдения миграционного законодательства проведено 334 (*315, 452*) проверок. Выявлено 7674 (*9174, 16951*) нарушений законности. Внесено 439 (*341, 467*) представлений об устранении нарушений законности, по которым к дисциплинарной ответственности привлечено 351

(315, 358) должностное лицо, к административной ответственности - 3387 (2758, 4336) лиц, возбуждено 15 (2,15) уголовных дел.

Анализ проведенных органами прокуратуры проверок свидетельствует о ненадлежащем исполнении уполномоченными органами обязанностей по принятию мер по пресечению незаконной иммиграции, учету и регистрации иностранцев и лиц без гражданства, контролю соблюдения ими установленных правил въезда, выезда, пребывания в Республике Казахстан, отсутствию межведомственного взаимодействия и др.

Несоблюдение иностранцами правил пребывания в стране

В период укрепления экономики Казахстана увеличился поток нелегальных мигрантов из менее развитых соседних стран, прибывающих для получения заработка.

Органами прокуратуры как самостоятельно, так и совместно с полицией периодически проводятся рейдовые мероприятия по выявлению и пресечению нелегальной миграции.

К примеру, прокуратурой Шортандинского района (*Акмолинская область*) на поднадзорной территории установлены 25 граждан Республики Узбекистан, осуществлявших трудовую деятельность при выданных миграционных карточках с частной целью въезда.

Подобные нарушения распространены по всей республике.

За 2013-2014 годы Казахстан посетило 1025 850 граждан Узбекистана, из которых 28 295 или всего 2,76% числились трудовыми мигрантами, из 187 440 граждан Кыргызстана только 1111 или 0,6% указали, что прибыли для трудовой деятельности, более 90% указали частную цель визита.

Вместе с тем проведенные проверки свидетельствуют, что большинство мигрантов, прибывших с частной целью, осуществляют нелегальную трудовую деятельность, нанося при этом ущерб экономическим интересам страны.

В то же время органы внутренних дел без учета вышеизложенных обстоятельств и системного анализа, продолжают продлевать сроки пребывания мигрантов, прибывших с частной целью визита.

Более того, отдельные иностранцы находятся в Казахстане неограниченное время, незаконно продлевая сроки пребывания путем проставления в своих паспортах поддельные отпечатки дата-штампов.

Установлено, что иностранные граждане используют услуги различных «посредников», которые за определенную плату производят новую регистрацию в органах миграционной полиции, предварительно проставив в их паспортах поддельные отпечатки дата-штампов о фиктивном выезде за пределы Республики Казахстан и обратном въезде.

Следует отметить, что на органы миграционной полиции возложена обязанность по проверке документов, представленных на регистрацию по ЕИС «Беркут», в части соответствия заявленных данных фактическим.

Однако, как показал анализ, факт подделки процедур выявляется лишь при осуществлении паспортного контроля подразделениями Пограничной службы с использованием ЕИС «Беркут» при выезде иностранцев из Респуб-

лики Казахстан.

Всего было выявлено 204 таких фактов в городах Астана, Алматы, Жамбылской и Восточно-Казахстанской областях.

Кроме того, бесконтрольному пребыванию на территории государства иностранцев способствует несоблюдение полицией требований Правил организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции на территории Республики Казахстан (*утверждены приказом Министра внутренних дел РК от 06.06.2012 года №644*).

Действующее законодательство в рамках гражданского процессуального, административного или уголовного кодексов позволяет полиции инициировать вопрос о выдворении иностранца за любое совершенное им правонарушение.

При этом Генеральной прокуратурой установлено, что вопрос о выдворении не инициировался даже в отношении злостных правонарушителей.

В частности, установлено свыше 20 тыс. мигрантов, которые за анализируемый период 2 и более раз привлекались к административной ответственности.

Причем дважды привлекались к административной ответственности 14,5 тыс., трижды - 3,2 тыс., четырежды - 1,1 тыс., пять раз - 0,4 тыс., шесть раз - 0,2 тыс., семь и более раз - 0,3 тыс. иммигрантов.

Установлены факты отсутствия в ЕИС «Беркут» сведений о пересечении Государственной границы 924 иностранцами, подлежащими выдворению на основании судебных актов, вынесенных с начала 2014 года.

Таким образом, вследствие ненадлежащего исполнения органами внутренних дел судебных актов о выдворении, свыше 900 преступников и правонарушителей из иностранных государств, возможно, продолжали пребывать в стране, находясь вне контроля уполномоченных органов.

Из-за отсутствия в ЕИС «Беркут» актуальных данных, установлены факты свободного пересечения Государственной границы Казахстана ранее выдворенными лицами, въезд которым в страну запрещен на 5 лет (*всего выявлено 27 таких фактов, причем гражданин Узбекистана Бектурсинова З. после установления запрета на въезд 17 раз пересекала границу*).

По результатам проверки Генеральной прокуратурой в Правительство РК внесено представление об устранении нарушений законности.

На фоне вышеуказанных нарушений в миграционной сфере особое беспокойство вызывают конфликты, возникающие в трудовых коллективах, где работают иностранцы

Как показал анализ, перерастанию мелких стычек в крупные конфликты и противостояния в определенной степени способствуют разделение коллектива по языковому признаку, незнание иммигрантами требований законодательства и ответственности за их нарушение, а также местных ценностей, традиций и культуры (*особенно в случае мигрантов из дальнего зарубежья*).

Для решения указанной проблемы предлагается перенять опыт зарубежных стран (*Великобритания, Россия*) по внедрению обязанности

потенциальных иммигрантов сдавать экзамены на знание языка, истории и законодательства.

При этом, сдаче экзаменов должны предшествовать краткие подготовительные курсы *(для желающих)*, в рамках которых иностранцы смогут изучить необходимый минимальный уровень государственного или русского языков, истории страны и основных требований национального законодательства.

Это позволит повысить до необходимого уровня правосознание иностранцев, усвоить элементарные нормы поведения и требования законодательства, направленные на защиту общественного порядка.

Ознакомление с историей Казахстана обучит их важным и особо охраняемым ценностям страны и существующим, в связи с этим, более усиленным мерам ответственности *(к примеру, за нарушение межнационального и межконфессионального согласия)*.

Базовое знание казахского и (или) русского языков предоставит иностранцу возможность устранить языковые барьеры и, соответственно, избежать возможных конфликтных ситуаций на самой начальной стадии.

О проблемах предотвращения фактов нелегальной миграции

В целях выявления и пресечения фактов нарушения миграционного законодательства ежегодно с привлечением сил и средств заинтересованных государственных органов Казахстана, а также правоохранительных и специальных органов государств-членов ОДКБ проводится оперативно-профилактическое мероприятие (ОПМ) «Нелегал».

Решением Совета глав государств СНГ от 10 октября 2014 года утверждена Программа сотрудничества государств - участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2015 - 2019 годы.

В целях эффективного предупреждения новых вызовов и угроз безопасности Генеральной прокуратурой принят комплекс договорно -правовых и организационно -практических мер, направленных на установление сотрудничества с зарубежными партнерами и международными организациями. На сегодня Казахстан присоединился к основным конвенциям ООН по противодействию преступности, связанным с торговлей людьми, такими как:

1) Конвенция ООН 1950 года о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами и Заключительный протокол к Конвенции;

2) Международные пакты о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах 1966 года;

3) Конвенция о рабстве 1926 года, Протокола о внесении изменений в Конвенцию о рабстве от 7 декабря 1953 года и Дополнительная Конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством от 7 сентября 1956 года».

На основе имеющейся договорно-правовой базы установлено тесное взаимодействие с правоохранительными органами государств-участников

СНГ, а также государств-членов ШОС, ЕЭС, СВМДА, ОДКБ как в двустороннем, так и в многостороннем формате.

Генеральной прокуратурой РК продолжается работа, направленная на расширение договорной базы с иностранными государствами в области противодействия преступности.

Помимо близлежащих соседей приоритет отдается странам, с которыми Казахстаном налажены торгово-экономические отношения, а также имеющим высокий туристический потенциал, льготное налогообложение для ведения бизнеса и привлекательный инвестиционный климат.

Следует отметить, что в ходе проведения двух этапов операции «Нелегал» за нарушения миграционного законодательства РК привлечено к ответственности 34833 иностранцев, из них выдворено - 3568 человек.

Зарегистрировано 339 уголовных правонарушений миграционного законодательства, в том числе 14 - за организацию каналов незаконной миграции.

Кроме того, совместно с представителями местных исполнительных и представительных органов, неправительственных организаций и СМИ проведены республиканские и региональные ОПМ «Мигрант» (115 ОПМ).

Органами национальной безопасности в процессе контрразведывательной деятельности получены определенные результаты в сфере борьбы с незаконной миграцией.

Так, ДКНБ по Западно-Казахстанской области совместно с УФСБ по Саратовской области пресечена противоправная деятельность членов транснациональной преступной группы, организовавшей в период с мая 2014 года по апрель 2015 года устойчивый канал незаконной переправки людей из Узбекистана в Россию, транзитом через территорию Казахстана.

Активными участниками упомянутой преступной группы являлись граждане Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Узбекистан.

1 сентября 2015 года приговором Уральского городского суда все фигуранты дела признаны виновными и осуждены к различным срокам наказания.

Наряду с этим, Пограничной службой КНБ РК в формате приграничного сотрудничества принято участие в шести международных мероприятиях, в результате которых задержано 2710 правонарушителей режимных мер, в их числе 1884 иностранца по фактам нарушения правил пребывания в Республике Казахстан, 230 из которых привлечены к административной ответственности.

57 зарубежных граждан выдворены за пределы республики, возбуждено 3 уголовных дела за нарушение миграционного законодательства по статье 392 УК РК (в отношении 1 гражданина Таджикистана и 2-х граждан РФ).

Также, выявлено 47 попыток пересечения государственной границы РК в пунктах пропуска по чужим документам. Установлены 833 факта подделки печатей в миграционных картах о регистрации иностранцев по месту

временного пребывания на территории страны и 353 случая подделки печатей (*дата-штампов*) органов пограничного контроля о пересечении госграницы РК. По всем указанным фактам материалы по компетенции ПС КНБ РК направлены в соответствующие правоохранительные органы. Кроме того, зафиксировано 11 случаев частичной и полной подделки документов (*3 полной - паспорта Швеции и Таджикистана, Шенгенская виза и 8 частичной*), по которым в установленном законом порядке приняты необходимые процессуальные решения.

Согласно данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК, в 2015 году по ст.393 УК РК (ст.330-1 УК РК редакции 1997 года) осуждено 341 лицо; ст.394 УК РК (ст.330-2 УК РК 1997 года) – 24 лица; ст.395 УК РК (по ст.330-3 УК РК редакции 1997 года) – 2 лиц.

3. О доступе мигрантов к рынку труда в Республике Казахстан

Трудящиеся - мигранты наравне с гражданами Республики Казахстан имеют право на получение от государственных органов (к компетенции которых относятся соответствующие вопросы) и работодателей информации, касающейся порядка их пребывания, условий осуществления трудовой деятельности, а также прав и обязанностей, предусмотренных законодательством государства-трудоустройства.

Для обмена информацией о состоянии рынка труда в Республике Казахстан функционирует Информационный портал «Работа» (www.enbek.kz), которая содержит информацию для соискателей и работодателей.

Следует отметить, что в последние годы Федерация профсоюзов Казахстана и ее членские организации добивались включения в соглашения всех уровней и коллективные договора обязательств и мер по обеспечению занятости, созданию новых рабочих мест.

С участием профсоюзов была разработана и сейчас реализуется Дорожная карта занятости 2020, которая является логическим продолжением реализации Программы занятости 2020, главной целью которой является содействие повышению благосостояния населения путем организации устойчивой и продуктивной занятости, сокращения безработицы. В результате уровень безработицы с 5,9% в 2010 году сократился до 5% во втором квартале 2016 года.

По данным доклада МОТ «Перспективы в сфере глобальной занятости и социальной сфере на 2015 год» к 2019 году более чем 212 млн. человек будут безработными. Сегодня их насчитывается 201 млн. человек.

С начала глобального кризиса в 2008 году потеряно более чем 61 млн. рабочих мест, и, по прогнозам МОТ, уровень безработицы продолжит расти.

Вместе с тем, неоднозначной и актуальной для Казахстана остается ситуация с такой категорией трудящихся, как самостоятельно занятые лица, большинство из которых не охвачены системой социальной защиты и поддержки.

Пенсионное обеспечение и социальное страхование по действующему законодательству затрагивает самозанятых, которые работают в правовом поле, а их количество незначительно.

Численность самозанятых в Казахстане за последние 10 лет практически не изменилась и сегодня составляет 2,6 млн. человек или 30,2% от занятого населения.

Проблемы, касающиеся вовлечения работников, занятых в неформальном секторе экономики в легальную рыночную экономику, обсуждались на различных мероприятиях, семинарах, в том числе на площадке Астанинского экономического форума, участниками которого являются первые руководители различных стран, лауреаты Нобелевских премий, руководители международных организаций, министры различных ведомств, всемирно известные ученые-экономисты.

В целях обеспечения баланса между рынком труда и образованием Федерация профсоюзов и ее членские организации, начиная с 2011 года, совместно с государственными органами и республиканскими объединениями работодателей принимает участие в разработке Национальной системы квалификации.

В республике осуществляется модернизация технического и профессионального образования. Созданы 16 региональных, 14 отраслевых советов и Национальный совет, в составы которых включены представители отраслевых и территориальных объединений профсоюзов.

В настоящее время ведется работа по разработке Национальной и отраслевых рамок квалификаций, включающей в себя развитие и качество квалификаций в соответствии с требованиями рынка труда.

Ожидается, что внедрение Национальной системы квалификаций позволит осуществлять долгосрочное планирование востребованных профессий и будет способствовать обеспечению баланса между рынком труда и системой образования.

В рамках Генерального соглашения на 2015-2017 годы социальные партнеры приняли на себя обязательства обеспечить формирование общенациональной базы данных текущих вакансий и прогнозируемых рабочих мест, разработку и реализацию программ переподготовки, повышения квалификации и мобильности лиц старше 50 лет и др. Осуществлять меры, направленные на внедрение дуального обучения, развитие национальной системы квалификаций, разработку профессиональных и образовательных стандартов, модернизацию единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих и единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих.

Казахстан более 20 лет является членом МОТ, и это обязывает РК применять и придерживаться международных нормативных актов по защите прав человека, в том числе и по вопросам трудовой миграции.

В настоящее время в республике принимается множество нормативных правовых актов по вопросам миграционной политики, совершенствуется

внутреннее законодательство, ведется работа по устранению причин нелегальной миграции и созданию условий для социальной защиты трудящихся-мигрантов.

Одним из последних и важнейших, на наш взгляд решений, в котором принимали участие представители МОМ и НПО, является то, что в целях совершенствования законодательства и легализации трудящихся-мигрантов 10 декабря 2013 года внесены изменения в Закон РК «О миграции населения» в части определения порядка выдачи разрешений трудящемуся-мигранту на осуществление трудовой деятельности у физических лиц, чего ранее не было.

Кроме того, за истекший период были проведены различные мероприятия (круглые столы, семинары-тренинги, региональные встречи) по вопросам трудовой миграции и занятости населения, организованные Министерством здравоохранения и социального развития РК, международными организациями (МОТ, МОМ, ООН-Женщины, ОБСЕ), где принимали участие представители Федерации профсоюзов и НПО. Результатом данных мероприятий стали обмен опытом работы, рекомендации и презентации.

В целях создания достойного труда для трудящихся-мигрантов, выстраивания законодательных отношений между работодателем и работником в сфере трудовых отношений в рамках нового Генерального соглашения на 2015-2017 годы рекомендуем продолжить работу по ратификации Конвенций МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах» и № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения».

4. Равенство прав и возможностей трудящихся-мигрантов

Согласно статьи 6 Закона РК «О правовом положении иностранцев», который регламентирует права и обязанности иностранных граждан в Казахстане, «иностранцы могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Казахстан на основании и в порядке, установленными законодательством и международными договорами Республики Казахстан...», «иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан». В новом Трудовом кодексе РК от 23 ноября 2015 года также предусмотрено равенство прав и возможностей для иностранных и местных работников.

Согласно статьи 14 Конституции Республики Казахстан никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Указанные конституционные положения нашли свое развитие в новом Трудовом кодексе Республики Казахстан.

Так, в соответствии со статьей 6 Трудового кодекса запрещена дискриминация в сфере труда.

Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, возраста или физических недостатков, а также принадлежности к общественным объединениям. Не являются дискриминацией различия, исключения, предпочтения и ограничения, которые в соответствии с законами Республики Казахстан устанавливаются для соответствующих видов трудовой деятельности либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите. Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд или иные инстанции в порядке, установленном законами Республики Казахстан.

Таким образом, Республикой Казахстан обеспечивается в соответствии с Конституцией, законами и международными договорами гарантия, защита прав и свобод трудящихся-мигрантов.

Следует заметить, что условия труда и вознаграждение за труд для местных работников и трудящихся-мигрантов регулируются одними и теми же нормами и положениями законодательства РК. На практике оказывается, что возможность заключения трудового договора с трудящимся - мигрантом появляется только после того, как работодатель получил специальное разрешение от уполномоченного государственного органа.

В соответствии с подпунктом 4) пункта 1 статьи 26 Трудового кодекса не допускается заключение трудового договора с иностранцами и лицами без гражданства, временно пребывающими на территории Республики Казахстан, до получения разрешения местного исполнительного органа на привлечение иностранной рабочей силы либо иностранным работником до получения разрешения на трудоустройство в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан, либо до получения разрешения трудовому иммигранту, выдаваемого органами внутренних дел в порядке, установленном Министерством внутренних дел Республики Казахстан, или без соблюдения ограничений или изъятий, установленных законами Республики Казахстан.

Следует отметить, что положения подпункта 4) пункта 1 статьи 26 Трудового кодекса не распространяются на иностранного работника государственного органа.

Другая ограничительная норма предусмотрена в статье 6 Закона о правовом положении иностранцев, которая гласит, что временно пребывающие в Республике Казахстан иностранцы могут являться субъектами частного предпринимательства. При этом не допускается осуществление предпринимательской деятельности в качестве субъекта малого и среднего предпринимательства без образования юридического лица.

Самые частые нарушения прав трудящихся-мигрантов наблюдаются в отношении нерегулируемых мигрантов и заключаются в их найме на работу без регистрации документов и/или заключения договора или контракта. Некоторым работодателям «выгодно» нанимать иностранных работников, которые работают без официального разрешения, особенно сейчас, когда в период кризиса и пост-кризисного развития мигранты из других республик Центральной Азии готовы на любую работу, чтобы заработать себе на жизнь. Трудящиеся-мигранты находятся в большой зависимости от работодателя, который может им платить меньше или вообще не платить; держать их в подчинении и запугивать отсутствием регистрации и разрешения на работу, или грозить невыплатой заработной платы.

Тем не менее, несмотря на незаконную занятость трудящихся-мигрантов (мигрантов с неопределенным статусом), они должны иметь доступ к юридическим средствам защиты своих прав. Например, если мигрант трудился в стране назначения с нарушением законодательных норм, и работодатель не выплатил ему вознаграждение, то мигрант должен иметь доступ к правовым средствам защиты с целью получения вознаграждения за свой труд, даже при наличии нарушений норм миграционного законодательства.

Вопросы признания дипломов трудящихся-мигрантов из стран СНГ и дальнего зарубежья

В соответствии с пунктом 7 статьи 39 Закона Республики Казахстан «Об образовании» документы об образовании, выданные зарубежными организациями образования, признаются на территории Республики Казахстан на основе международных договоров (соглашений).

При отсутствии международных договоров (соглашений) нострификация документов об образовании, полученных гражданами Республики Казахстан в зарубежных организациях образования, и выдача им соответствующих удостоверений осуществляются в порядке, определенном уполномоченным органом в области образования.

Согласно статье 97 пункта 3 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее - Договор) в целях осуществления трудящимися государств-членов трудовой деятельности в Республике Казахстан без проведения установленных законодательством процедур признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств-членов.

Исключение составляют случаи, когда граждане государства – члена Договора претендуют на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельностью в Республике Казахстан. Для занятия такими видами деятельности гражданину государства – члена Договора необходимо пройти установленную законодательством Республики Казахстан процедуру признания документов об образовании.

5. Условия и безопасность труда мигрантов

Целью трудового законодательства Республики Казахстан является правовое регулирование трудовых отношений и иных отношений, непосредственно связанных с трудовыми, направленное на защиту прав и интересов сторон трудовых отношений, установление минимальных гарантий прав и свобод в сфере труда.

Одним из основных принципов трудового законодательства Республики Казахстан является запрещение дискриминации в сфере труда и равенство прав и возможностей работников.

Сфера действия действующего трудового законодательства распространяется на работников и работодателей, расположенных на территории Республики Казахстан, в том числе и на трудящихся-мигрантов.

Согласно подпункту 9) пункта 2 статьи 23 Трудового кодекса работодатель обязан обеспечивать работникам условия труда в соответствии с трудовым законодательством Республики Казахстан, трудовым и коллективным договорами.

В обязанности работодателя входит создание работникам необходимых санитарно-гигиенических условий, обеспечение выдачи и ремонта специальной одежды и обуви работников, снабжение их средствами профилактической обработки, моющими и дезинфицирующими средствами, медицинской аптечкой, молоком или равноценными пищевыми продуктами, и (или) специализированными продуктами для диетического (лечебного и профилактического) питания, средствами индивидуальной и коллективной защиты в соответствии с нормами, установленными уполномоченным государственным органом по труду (подпункт 4) пункта 2 статьи 182 Трудового кодекса).

Работник имеет право на рабочее место, оборудованное в соответствии с требованиями по безопасности и охране труда, обеспечение санитарно-бытовыми помещениями, средствами индивидуальной и коллективной защиты в соответствии с требованиями по безопасности и охране труда, а также трудовым и коллективным договорами.

Таким образом, действующим трудовым законодательством Республики Казахстан урегулированы все необходимые права работников (в том числе и легально работающих мигрантов) на достойные и безопасные условия труда.

Это означает, что в случае законного найма, условия и безопасность труда иностранного работника, как правило, гарантированы. В случае использования труда недокументированного мигранта, работодатель, особенно если это предприниматель малого или среднего бизнеса, «экономит» не только на заработной плате, но и на обеспечении условий и безопасности труда.

Большинство трудящихся-мигрантов не имели специального образования либо соответствующего опыта работы.

Как отметили эксперты из Миссии МОМ в Казахстане, трудящиеся-мигранты и жертвы торговли людьми осваивали строительные навыки уже на работе, а жертвы торговли людьми привлекались к выполнению задач, для выполнения которых не требовались специальные навыки. Использование средств индивидуальной защиты (СИЗ) среди жертв торговли было редким явлением, а среди трудящихся-мигрантов непостоянным. Большинство описанных травм можно было бы избежать, если бы СИЗ использовались надлежащим образом. Обе группы респондентов отметили негативное воздействие суровых климатических условий, включая холод, жару и наличие пыли. Трудящиеся мигранты и жертвы торговли имели одинаковую интенсивность и длительность рабочего дня, однако степень контроля их графиков отличалась. Жертв торговли людьми заставляли отрабатывать очень длинный рабочий день и, даже если перерывы существовали, то они были строго ограничены; рабочие-мигранты имели больше возможностей контролировать свое время и перерывы, а также время окончания рабочего дня и их заданий. Строительство – промышленность, связанная с высоким уровнем опасности, обе группы не защищали должным образом голову, уши, глаза, органы дыхания, руки и ноги.

Трудящиеся-мигранты с неурегулированным статусом боялись правоохранительных и миграционных органов из-за опасений по поводу своего правового статуса; они обходили возможные сборы и задержания путем регулярного, согласованного подкупа полиции. Две жертвы торговли людьми из 29 опрошенных лиц, обвинили работников миграционной полиции в соучастии в их эксплуатации, так как эти полицейские получали оплату за содействие в их похищении.

Для обеспечения безопасных условий труда и возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника во время работы, в Казахстане предусмотрена система обязательного страхования гражданско-правовой ответственности работодателя⁴. Положения Закона об обязательном страховании распространяются на всех работников: и местных, и трудящихся-мигрантов. Если работодатель и работник не заключили договор об обязательном страховании, то вред, причиненный жизни и здоровью работника, возмещается работодателем.

В 2010 году внесены изменения в Закон от 7 февраля 2005 г. № 30-III, предусматривающие введение обязательного страхования работника от несчастных случаев при исполнении трудовых (служебных) обязанностей (Закон РК от 30.12.2009 г. № 234 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обязательного и взаимного страхования, налогообложения»).

Право на вознаграждение за труд

⁴ Закон РК от 7 февраля 2005 г. № 30-III «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей»

Как отмечается в анализе, проведенном под эгидой МОТ, в действующем законодательстве Казахстана нет многих ключевых международных стандартов, продвигаемых конвенциями МОТ и Международной конвенцией о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года. Это, например, относится к трудящимся-мигрантам с неурегулированным статусом, когда речь идет о защите их прав в случае невыплаты причитающейся им заработной платы с прошлого места работы.

Конвенция МОТ №143 содержит статьи об обязательной выплате мигрантам причитающегося им вознаграждения и, возможно, пособий в связи с прошлой работой, выполненной на условиях незаконного найма. Более того, подпункт 4 пункта 1 статьи 26 Трудового кодекса РК устанавливает ограничение на заключение трудового договора с иностранцами и лицами без гражданства, временно пребывающими на территории Республики Казахстан, до получения разрешения местного исполнительного органа на привлечение иностранной рабочей силы либо иностранным работником до получения разрешения на трудоустройство в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан, либо до получения разрешения трудовому иммигранту, выдаваемого органами внутренних дел в порядке, установленном Министерством внутренних дел Республики Казахстан, или без соблюдения ограничений или изъятий, установленных законами Республики Казахстан

Законодательство Республики Казахстан не содержит других положений, которые обеспечивали бы выплату мигрантам вознаграждения и пособий за работу, в том числе в период до исполнения решения об их административной высылке из Казахстана. Это могло бы включать обеспечение им права на доступ к правосудию и возможности продления срока их пребывания в РК на необходимый для этого срок.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 3 статьи 38 Трудового кодекса РК в случае отсутствия и (или) неоформления надлежащим образом трудового договора по вине работодателя, он несет ответственность в порядке, установленном законами Республики Казахстан. В этом случае трудовые отношения считаются возникшими с того дня, когда работник приступил к работе и соответственно работодатель обязан выплатить все причитающиеся ему суммы (заработная плата, компенсационная выплата за неиспользованный отпуск и др.).

В ратифицированной Казахстаном в 2009 г. «Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников Содружества Независимых Государств», определение «трудящийся-мигрант» соответствует международным стандартам. Термин определяется следующим образом:

«трудящийся-мигрант» – лицо, являющееся гражданином одной из Сторон, а также лицо без гражданства, постоянно проживающее на территории одной Стороны, законно находящееся и на законном основании занимающееся оплачиваемой трудовой деятельностью на территории другой

Стороны, гражданином которой оно не является и в которой постоянно не проживает.

Таким образом, чтобы отстоять свое право на «равенство обращения в сфере труда», в том числе на вознаграждение трудящемуся-мигранту необходимо наряду с Трудовым кодексом РК сослаться на Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств - участников СНГ.

Следует отметить, что низкоквалифицированные мигранты могут не иметь необходимых навыков и осведомленности, чтобы сообщить о нарушениях своих трудовых прав. Поэтому инспекторам труда необходимо чаще посещать предприятий, строительные объекты, крестьянские хозяйства и другие объекты, где работают в основном низкоквалифицированные мигранты, по результатам посещений и проверок, принять необходимые меры по восстановлению нарушенных трудовых прав мигрантов названной категории.

6. Актуальные вопросы обеспечения прав детей трудящихся-мигрантов

Одним из основных принципов государственной политики Республики Казахстан в области образования является равенство прав на получение качественного образования для всех детей, в том числе детей трудящихся-мигрантов. В соответствии со статьей 30 Конституции РК в государственных учебных заведениях гарантируется бесплатное среднее образование. Эта норма также получила свое отражение в Законе «Об образовании», что соответствует статьям 28 и 29 Конвенции о правах ребенка.

По отчетным данным органов образования в общеобразовательных школах республики обучается 3 402 ребенка-мигранта, прибывших из других стран. Наибольшее их число проживает в городах Алматы (1 423), Астана (351), Южно-Казахстанской (418), Западно-Казахстанской (331), Карагандинской (235) и Жамбылской (111) областях.

Прием на обучение детей иностранцев осуществляется в соответствии с приказом Министра образования и науки РК от 28.09.2010 г. № 468 «Об утверждении Правил получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан»

В 2012 году в данный приказ внесены изменения. Так, в организации образования принимаются и пользуются такими же правами, как и граждане Казахстана, дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, а также лиц, временно проживающих в Республике Казахстан (беженцы, лица, ищущие убежище, консульские должностные лица, работники дипломатических учреждений, трудящиеся-мигранты, работающие в Республике Казахстан в соответствии с миграционным законодательством (*приказ Министра образования и науки РК от 28.08.2012 г. № 398*).

Работа по обеспечению конституционных прав на получение образования и удовлетворение образовательных потребностей детей, не являющихся гражданами Республики Казахстан, находится на постоянном контроле МОН и КПЧ и будет продолжена в дальнейшем.

Национальным законодательством установлены ограничения детского труда и предусматривается уголовная и административная ответственность за вовлечение детей в наихудшие формы детского труда.

Законом «О правах ребенка в Республике Казахстан» предусмотрен запрет принимать или привлекать ребенка для выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию (часть 4 ст. 16 Закона).

В Трудовой кодекс РК включен ряд положений, направленных на охрану труда несовершеннолетних, прежде всего это касается специальной главы 16, по особенностям регулирования труда работников, не достигших восемнадцати лет.

В соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам частного предпринимательства», начиная с 2010 года изменены подходы к осуществлению государственного контроля за соблюдением законодательства страны в соответствующих сферах деятельности.

В частности, проверяющим органам разрешено осуществление плановых проверок субъектов частного предпринимательства, только в соответствии с системой оценки рисков и утвержденных проверочных листов.

При проведении таких проверок государственные инспекторы труда обращают особое внимание на факты незаконного использования работодателями детского труда.

Внеплановые проверки по соблюдению трудового законодательства в отношении субъектов частного предпринимательства осуществляются на основании жалоб и заявлений физических и юридических лиц.

При Министерстве здравоохранения и социального развития РК действует Национальный координационный совет по борьбе с наихудшими формами детского труда, на котором систематически обсуждаются вопросы активизации информационных кампаний по применению трудового законодательства в отношении несовершеннолетних, разъяснению проблем в области детского труда среди населения.

Кроме того, 27 июня 2014 года принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности профессиональных союзов и регулирования трудовых отношений». В Трудовой кодекс и Закон «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» внесены поправки, в части проведения проверок на предприятиях в соответствии с ратифицированными

конвенциями МОТ №81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» и №129 «Об инспекции труда в сельском хозяйстве».

Принятые поправки призваны повысить эффективность и результативность деятельности государственных инспекторов труда в принятии мер по профилактике, пресечению нарушений трудовых прав работников, в том числе по недопущению наихудших форм детского труда.

Также, в целях защиты прав несовершеннолетних в новом Уголовном кодексе РК предусмотрено ужесточение наказаний за преступления против детей.

К примеру, за нарушение работодателем трудового законодательства в части привлечения несовершеннолетних к работам, на которых запрещается применение труда работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, значительно увеличен размер штрафа в размере до двухсот тысяч месячных расчетных показателей и т.д. (ст.153).

Кодексом об административных правонарушениях установлена ответственность за допуск работодателем к работе несовершеннолетнего лица без заключения трудового договора (ст.86).

В целях выявления фактов эксплуатации детского труда во всех регионах управлениями образования совместно с представителями органов внутренних дел, здравоохранения, государственной инспекции труда, общественных объединений, молодежных и детских организаций, родительской общественности на постоянной основе проводятся рейдовые мероприятия.

Значительным достижением в работе по искоренению наихудших форм детского труда является исключение табаководства в Казахстане из списка сельскохозяйственных культур, выращиваемых с использованием детского труда. Данный факт обусловлен работой Правительства РК в области улучшения законодательной базы по обеспечению детей всеобщим образованием и ролью государственных программ по искоренению детского труда.

Государственными инспекторами труда на постоянной основе осуществляется контроль за соблюдением трудового законодательства, в том числе по вопросам использования детского труда.

Для выявления фактов нарушений прав детей, предупреждения детской безнадзорности и беспризорности, эксплуатации детского труда ежеквартально в республике проводятся рейды «Дети в ночном городе».

В ходе рейдов проверяются места наибольшего пребывания несовершеннолетних, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, компьютерные клубы на предмет нахождения в них подростков после 23.00 часов. Кроме того, проверяются развлекательные, увеселительные заведения на предмет выявления взрослых лиц, занимающихся эксплуатацией труда несовершеннолетних.

Участники рейдов: представители органов образования, внутренних дел, здравоохранения, общественных объединений, молодежных, детских организаций родительской общественности.

В 2015 году посещено свыше 33-х тысяч объектов (дачи и дачные хозяйства – 2 413, фермерские хозяйства – 2 692, неблагополучные семьи – 10023, подвалы домов – 5724, железнодорожные и автобусные вокзалы – 1586, увеселительные заведения – 4512, компьютерные салоны – 2619, рынки – 3469, автозаправочные станции, автомойки – 2092), в которых выявлены 4 827 несовершеннолетних (из неблагополучных семей – 2119, из благополучных семей – 2708). В ходе рейдов выявлено 138 фактов использования детского труда.

В целях привлечения внимания общества к проблеме использования детского труда с 1 по 12 июня 2015 года в рамках республиканской акции «Қазақстан балалары - Нұрлы жолмен» проведена десятая национальная информационная кампания «12 дней борьбы против эксплуатации детского труда» (далее-НИК).

Цель НИК – повысить информированность общественности, включая взрослых и детей, о проблеме наихудших форм детского труда, ее масштабах и характеристиках, ее последствиях для ребенка и общества, а также об основах международного и национального законодательства в этой области.

7. О доступе трудящихся-мигрантов и их детей к охране здоровья и получение квалифицированной медицинской помощи

Законодательство Республики Казахстан в области здравоохранения основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из Кодекса Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года «О здоровье народа и системе здравоохранения» (далее - Кодекс) и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Согласно пункту 5 статьи 88 Кодекса иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи при острых заболеваниях, представляющих опасность для окружающих, в соответствии с перечнем, определяемым Правительством Республики Казахстан, если иное не предусмотрено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

В рамках реализации статьи 12 Закона Республики Казахстан «О миграции населения», утверждены соответствующие приказы Министерства здравоохранения:

1. «Об утверждении перечня заболеваний, наличие которых запрещает въезд иностранцам и лицам без гражданства в Республику Казахстан» №664 от 30 сентября 2011 года (зарегистрирован в Реестре государственной регистрации нормативных правовых актов за №7274);

2. «Об утверждении Правил оказания иммигрантам медицинской помощи» №665 от 30 сентября 2011 года (зарегистрирован в Реестре государственной регистрации нормативных правовых актов за №7292).

Кроме того, подписано Соглашение о взаимном признании медицинского заключения о состоянии здоровья трудящегося-мигранта в государствах-членах Евразийского экономического сообщества, утвержденное постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 января 2013 года №39 (*между странами Республикой Казахстан, Республикой Беларусь, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, Российской Федерацией*), касательно определения данными странами учреждения (организаций) здравоохранения, которые вправе выдавать медицинские заключения о состоянии здоровья трудящегося-мигранта, и о направлении соответствующей информации в уполномоченные органы стран для формирования Единого перечня данных учреждений.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 14 октября 2014 года «О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе» разработан «Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей», регулирующий вопросы оказания медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей.

Согласно указанного Протокола государство трудоустройства обеспечивает оказание медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей в порядке и на условиях, которые определены законодательством государства трудоустройства и международными договорами.

Государства-члены на своей территории предоставляют трудящимся государств-членов и членам их семей право на получение бесплатной скорой медицинской помощи (в экстренной и неотложной формах) в том же порядке и на тех же условиях, что и гражданам государства трудоустройства. Скорая «медицинская помощь» (в экстренной и неотложной формах) оказывается трудящимся государств-членов и членам их семей медицинскими организациями независимо от наличия медицинского страхового полиса.

Более того, для граждан государств – участников Содружества Независимых Государств, скорая и неотложная медицинская помощь оказывается на бесплатной основе в соответствии с Соглашением об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ, ратифицированным Республикой Казахстан 27 марта 1997 года.

Согласно данного Соглашения, скорая и неотложная медицинская помощь при внезапных острых состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни больного или здоровью окружающих, несчастных случаях, отравлениях, травмах, родах и неотложных состояниях в период беременности оказывается гражданам беспрепятственно, бесплатно и в полном объеме на территории государства временного пребывания лечебно-профилактическими учреждениями независимо от организационно-правовых форм, ведомственной принадлежности и форм их собственности.

С момента, когда устранена угроза жизни больного или здоровью окружающих и возможна его транспортировка, дальнейшее оказание медицинской помощи осуществляется на платной основе.

Кроме того, в рамках ГОБМП бесплатная медицинская помощь иностранным гражданам оказывается при острых заболеваниях, представляющих опасность для окружающих, в соответствии с перечнем заболеваний, утвержденным приказом Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 1 апреля 2015 года № 194 «Об утверждении перечня острых заболеваний, представляющих опасность для окружающих, при которых иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи».

В остальных случаях медицинская помощь иностранным гражданам оказывается на платной основе, в рамках добровольного медицинского страхования или за счет личных средств гражданина.

Доступ к медицинскому обслуживанию

Как показывает анализ, проведенный Миссией МОМ в Казахстане, трудящиеся-мигранты, в основном, имели свободное право обращаться за медицинской помощью, но преградами к этому становились незарегистрированный статус и стоимость таких услуг. Трудящиеся-мигранты и жертвы торговли обычно занимались самолечением, используя лекарства, привезенные ими из стран происхождения, или, как было в случае с жертвами торговли, те лекарства, которыми их обеспечивали охранники строительных компаний. Жертвы торговли людьми освобождались для возвращения домой, если переносили болезни или травмы, связанные с потерей трудоспособности. Доступ к медицинскому лечению был ограничен как для трудящихся-мигрантов, так и для жертв торговли, по причине этого возникает предложение расширить медицинское обслуживание для всех мигрантов, включая незарегистрированных работников.

Трудящиеся-мигранты и жертвы торговли людьми описывали тесные, холодные, сырые жилищные условия с ограниченным доступом к проточной воде и электричеству. Жертвы торговли отмечали, что за ними наблюдали в то время, когда они спали; некоторые из них имели крайне ограниченный доступ к личной базовой гигиене. Обе группы, по большей части, жили на стройплощадке, на которой и работали, хотя трудящиеся-мигранты имели возможность жить в другом месте. Условия жизни жертв торговли и рабочих-мигрантов способствовали распространению туберкулеза (ТБ); из-за низкой осведомленности о его симптомах среди трудящихся-мигрантов это могло привести к его распространению среди других мигрантов. Расширение знаний мигрантов о туберкулезе и его влиянии на здоровье, а также доступ к медицинскому лечению может способствовать снижению распространения туберкулеза в регионе, в том числе и снижению развития штаммов, резистентных к лекарственным препаратам. Правительство может рассмотреть внедрение мобильных клиник по диагностике и оказанию помощи, особенно в разгар сезона миграции, расположив их вдоль часто используемых путей миграции и в местах назначения.

8. О доступе трудящихся-мигрантов на получение квалифицированной, в том числе бесплатной юридической помощи

В Казахстане право на бесплатную юридическую помощь гарантировано пунктом 3 статьи 13 Конституции РК, который гласит «Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».

Право на квалифицированную юридическую помощь является гарантией таких фундаментальных основ демократического общества, как личная свобода, право на доступ к правосудию, презумпция невиновности, уважение чести, достоинства человека и многих других.

Опыт показывает, что для выбора эффективной стратегии реформирования института оказания квалифицированной правовой помощи, необходима заинтересованность всех вовлеченных сторон - адвокатуры, гражданского общества - и политическая воля государства. Оттого, насколько эффективно и разумно организовано оказание такой помощи, зависит в конечном итоге благополучие и безопасность каждого человека.

Каждый человек имеет право на качественное представительство в суде. Понятие «каждый» включает в себя и тех, кто не имеет средств для оплаты услуг адвоката. Международные стандарты гарантируют таким людям право на адвоката, назначенного государством, услуги которого оплачиваются государством. Это право эволюционировало в течение десятилетий: оно не было дословно сформулировано во Всеобщей декларации прав человека. Однако право на бесплатную юридическую помощь вытекает из статьи 11 этой Декларации, согласно которой: «каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты». Кроме того, статья 2 Декларации запрещает дискриминацию и устанавливает, что «каждый человек имеет права и свободы, изложенные в Декларации, без различий, таких как... имущественные...».

Наиболее полно и точно право на юридическую помощь было сформулировано в Международном пакте о гражданских и политических правах, ратифицированным Республикой Казахстан 21 ноября 2005 года. В статье 14.3.(d) Пакта говорится, что каждый имеет право на защиту и «...быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника». В Европейской конвенции по правам человека в статье 6.3 (с) также сформулировано право на бесплатную юридическую помощь, если человек «не имеет средств заплатить за адвоката» и «если интересы правосудия того требуют». Более детальное разъяснение данного права дается международными контрольными органами в ряде дел, рассмотренных

ими в течение длительного периода: это решения Комитета ООН по правам человека (Международный пакт) и вердикты Европейского суда по правам человека в Страсбурге (Европейская конвенция). Кроме этого, существует такой важный аспект права на защиту, как обязательства государства. Одна из специфических особенностей данного права состоит в том, что право на защиту включает в себя не только создание условий для его реализации, но и активное распространение информации о наличии у каждого такого права.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод⁵ провозглашает: «Любое лицо, чьи права и свободы нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве» (ст. 13), а также, что каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право «защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника» (подпункт «с» пункта 3. ст. 6).

Ст. 1 Конвенции о международном доступе к правосудию⁶ устанавливает, что граждане каждого из договаривающихся государств, а также лица, проживающие на их территории, должны иметь право на правовую помощь в судах по гражданским и торговым делам в каждом Договариваемом государстве на тех же условиях, что и граждане, а также лица, обычно проживающие в данном государстве.

Конвенция «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам стран СНГ»⁷ предусматривает, что «граждане каждой из Договаривающихся Сторон и лица, проживающие на ее территории, ...пользуются бесплатной юридической помощью на тех же условиях, что и собственные граждане».

Основные принципы, касающиеся роли юристов, предусматривают право каждого человека на обращение «к любому юристу за помощью для защиты и отстаивания его прав и защиты его на всех стадиях уголовного разбирательства».

Комиссия по правам человека ООН настоятельно призвала все государства гарантировать, чтобы все лица, дела которых переданы на рассмотрение судов или трибуналов, находящихся под их юрисдикцией, имели право быть судимыми в их присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного ими самими защитника (п. 4 Резолюции «О целостности судебной системы»⁸).

Пункт 2 Основных принципов и руководящих положений, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права⁴⁶, предусматривает, что

⁵ Принята 4 ноября 1950 г. (с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г.).

⁶ Принята 25 октября 1980 г.

⁷ Подписана 7 октября 2002 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 2.

⁸ Принята Комиссией по правам человека на Пятьдесят восьмой сессии в апреле 2002 г.

государства должны обеспечить соответствие своего национального законодательства их международно-правовым обязательствам посредством, в частности, «принятия надлежащих эффективных законодательных и административных процедур и других соответствующих мер, обеспечивающих на справедливых условиях эффективный и незамедлительный доступ к правосудию», а также обеспечить адекватные, эффективные, быстрые и надлежащие средства правовой защиты.

Подпункт «с» пункта 3 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что обвиняемый вправе «при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия».

Пункт 3 Основных принципов о роли юристов обязывает правительства «обеспечить необходимое финансирование и другие ресурсы для юридической помощи бедным и другим несостоятельным людям. Профессиональные ассоциации адвокатов должны сотрудничать в организации и создании условий предоставления такой помощи». Пункт 6 этих же принципов предусматривает: «Во всех случаях, когда того требуют интересы правосудия, каждый такой человек (задержанный, подозреваемый, обвиняемый, подсудимый), не имеющий юриста, имеет право на помощь юриста, опыт и компетентность которого соответствуют характеру правонарушения, назначенного в целях предоставления ему эффективной юридической помощи бесплатно, если у него нет достаточных средств для оплаты услуг юриста».

Подпункт «в» пункта 3 ст. 7. Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.)⁹ устанавливает, что каждый обвиняемый в совершении преступления имеет право «защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, а также пользоваться в случаях, определенных национальным законодательством, бесплатной помощью адвоката».

В соответствии с п. 93 Минимальных стандартных правил обращения с заключенными подследственные заключенные¹⁰ в целях своей защиты должны иметь право обращаться там, где это возможно, за бесплатной юридической консультацией, принимать в заключение юридического советника, взявшего на себя их защиту.

Согласно принципам 17 и 18 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме⁴⁹, задержанное или находящееся в заключении лицо имеет право не только связываться и консультироваться с адвокатом, но и, если задержанное лицо

⁹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2.

¹⁰ Приняты на первом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в Женеве в 1955 г., и одобрены Экономическим и Социальным Советом в его резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 г. и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 г.

не имеет адвоката по своему выбору, оно во всех случаях, когда этого требуют интересы правосудия, имеет право воспользоваться услугами адвоката, назначенного для него судебным или иным органом, без оплаты его услуг, если это лицо не располагает достаточными денежными средствами.

Согласно Резолюции (78) 8 КМСЕ «О юридической помощи и консультациях» от 2 марта 1978 г. предоставление юридической помощи должно рассматриваться не как акт милосердия к неимущим, а как обязательство, лежащее на всем обществе в целом, а также указывается, что устранению препятствий для облегчения доступа к правосудию способствует не только оказание юридической помощи, но и юридические консультации для лиц, находящихся в экономически неблагоприятном положении (преамбула). При этом указывается: «Никто не может быть лишен в силу препятствий экономического характера возможности использования или защиты своих прав в любых судах, правомочных выносить решения по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам. С этой целью любое лицо должно иметь право на необходимую юридическую помощь в судебном разбирательстве» (п. 1).

Пункт 5.17 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению 1990 г.¹¹ устанавливает, что «любое лицо, преследуемое в судебном порядке, имеет право защищать себя лично или без промедления через посредство выбранного им самим защитника, или, если это лицо не располагает достаточными средствами для оплаты услуг защитника, на безвозмездное получение таких услуг, когда этого требуют интересы правосудия». Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению 1991 г.¹² обязывает государства обеспечивать, «чтобы любое лицо, обвиненное в совершении уголовного преступления, имело право защищать себя самостоятельно или с помощью адвоката по его собственному выбору или, в том случае, если это лицо не располагает достаточными средствами для оплаты услуг адвоката, чтобы эти услуги были предоставлены ему бесплатно, когда того требуют интересы справедливости».

Тем самым указанными международными актами установлено, что бесплатная юридическая помощь предоставляется в случаях, когда этого требуют: 1) интересы правосудия; 2) отсутствие достаточных средств для оплаты услуг адвоката у лица, нуждающегося в такой услуге.

Вместе с тем, как следует из указанных документов, устанавливая право на субсидируемую юридическую помощь, большинство международных актов не содержат прямого указания на доступ к бесплатной юридической помощи по не уголовным делам. Вместе с тем, в международных документах особо оговаривается обязанность государства обеспечить доступ к правосудию посредством предоставления субсидируемой помощи для уязвимых групп (несовершеннолетних, малоимущих, беженцев, апатридов и

¹¹ Подписан 29 июня 1990 г.

¹² Утверждена резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.

других), а также для лиц, пострадавших от конкретного вида правонарушений (жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, пыток и т.п.).

В отношении других уязвимых групп на государства возлагаются обязанности по обеспечению эффективными средствами правовой защиты от дискриминации (ст. 6 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹³), доступа жертвам пыток к процедурам компенсации (ст. 14 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания¹⁴); предоставлению беженцам и апатридам тех же условий доступа к правосудию, что и гражданам страны, включая доступ к юридической помощи (ст. 16 Конвенции о статусе беженцев¹⁵ и ст. 16 Конвенции о статусе апатридов).

Например, ст. 16 Конвенции о статусе беженцев и ст. 16 Конвенции о статусе апатридов предусматривают, что беженцы и лица без гражданства должны «пользоваться в отношении права обращения в суд тем же положением, что и граждане, в частности, в вопросах юридической помощи и освобождения от обеспечения уплаты судебных расходов».

Некоторыми международными органами и организациями, исходя из указанных международных актов и собственной практической деятельности, разработаны конкретные стандарты, касающиеся оказания субсидируемой юридической помощи, а также меры, которые могут предприниматься государствами для обеспечения права на юридическую помощь. Так, ряд документов ООН посвящен именно указанным вопросам (например, Основные принципы о роли юриста¹⁶, Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме¹⁷; Принципы защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи¹⁸; Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы¹⁹; Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних²⁰ и др.).

Например, Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях» устанавливает: «Никто не может быть лишен в силу препятствий законодательного характера возможности использования или защиты своих прав в любых судах, правомочных выносить решения по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам. С этой целью любое лицо должно иметь право на необходимую юридическую помощь в судебном разбирательстве».

¹³ Утверждена резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1965 г.

¹⁴ Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.

¹⁵ Принята 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.

¹⁶ Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа - 7 сентября 1990 г.

¹⁷ Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.

¹⁸ Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/119 от 17 декабря 1991 г.

¹⁹ Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/113 от 14 декабря 1990 г.

²⁰ Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/33 от 10 декабря 1985 г.

В Рекомендации № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» указывается о содействии «эффективному доступу беднейших слоев населения к судам, в особенности путем: ...оказания юридической или любых других форм помощи всем судебным инстанциям (гражданским, уголовным, коммерческим, административным, общественным и т.д.) и всем состязательным или не состязательным процессам независимо оттого, в каком качестве выступают заинтересованные лица».

В ряде документов указывается, что если задержанный, обвиняемый, а также содержащийся под стражей не имеет защитника по своему выбору, то в таких случаях он имеет право на защитника, назначенного судьей или судебными властями, если этого требуют интересы правосудия. Если человек не в состоянии оплатить услуги адвоката, ему должен быть назначен адвокат бесплатно.

Значительное внимание вопросам оказания субсидируемой юридической помощи уделяет Совет Европы, которым разработан ряд стандартов, рекомендаций, резолюций и директив по вопросам, касающимся юридической помощи, в том числе и субсидируемой (например: Хартия Европейского Союза об основных правах²¹, Резолюция (78) 8 «О юридической помощи и консультациях»²²; Резолюция (76) 5 «О правовой помощи по гражданским, коммерческим и административным делам»²³, Рекомендация № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения»²⁴, Рекомендация № R 2000(21) «О свободе осуществления профессии адвоката»²⁵; Директива 2003/8/ ЕС «Об улучшении доступа к правосудию в трансграничных спорах посредством установления общих минимальных правил, касающихся предоставления юридической помощи»²⁶ и др.).

Во многих постановлениях ЕСПЧ указывается не только на стандарты предоставления юридической помощи, но и на основные принципы оказания такой помощи за счет государства (например, о сфере применения права на бесплатную юридическую помощь, применения финансового критерия; применения критерия «интересы правосудия», о бесплатной юридической помощи по гражданским делам, о праве на эффективное средство правовой защиты и выплату компенсации и др.).

Таким образом, все указанные международные акты объединяет то, что в них нашли закрепление положения, гарантирующие, во-первых, право на доступ к квалифицированной юридической помощи, во-вторых, право на субсидируемую юридическую помощь для определенных категорий лиц (1), а также в случаях, когда того требуют интересы правосудия(2).

²¹ Принята 7 декабря 2000 г.

²² Принята Комитетом Министров ЕС 2 марта 1978 г. на заседании Представителей Министров.

²³ Принята Комитетом Министров ЕС 18 февраля 1976 г. на 254-ом заседании Представителей Министров.

²⁴ Принята Комитетом Министров ЕС 8 января 1993 г. на 484-ом заседании Представителей Министров.

²⁵ Принята Комитетом Министров ЕС 25 октября 2000 г. на 727-ом заседании Представителей Министров.

²⁶ Принята Советом ЕС 27 января 2003 г.

Первая из указанных гарантий предполагает:

- равный доступ к юридической помощи, исключая неравенство и дискриминацию в доступе к квалифицированной помощи юриста, в том числе и к субсидируемой юридической помощи;
- право на справедливую и эффективную процедуру рассмотрения заявлений о предоставлении юридической помощи, в том числе и субсидируемой;
- право на юридическую помощь не только по уголовным делам, но и по гражданским и административным делам;
- право выбора юриста (за исключением ограничения такого права в отношении субсидируемой юридической помощи).

Вторая группа - гарантии права на субсидируемую помощь предполагают:

- право на субсидируемую юридическую помощь не только для лиц, привлеченных к уголовной ответственности и пострадавших от преступлений, в случае отсутствия у них средств для оплаты помощи адвоката, но и для лиц из социально уязвимых групп, а также отдельных категорий лиц;
- информирование о праве на получение юридической помощи;
- финансовое, организационное и ресурсное обеспечение программ субсидируемой юридической помощи;
- ее качество и эффективность.

Указывая на финансовое, организационное и ресурсное обеспечение программ субсидируемой юридической помощи как важнейшей и основной гарантии, оказание такой помощи предполагает следующее.

Государство должно не только гарантировать квалифицированную юридическую помощь, но и создать такие условия, чтобы она была эффективной. Например, п. 2 Основных принципов о роли юриста устанавливают: «Правительство обеспечивает эффективные процедуры и гибкие механизмы эффективного и равного доступа к юристам для всех лиц, находящихся на их территории и попадающих под юрисдикцию».

Во многих документах государствам рекомендуется организовать программы юридической помощи, гарантирующие возможность лицу самому выбрать адвоката. Так, в Рекомендации № R (93) 1 «Об эффективном доступе к праву и правосудию малообеспеченных слоев населения» указывается: «Содействовать эффективному доступу беднейших слоев населения к судам, в особенности путем: ...признания права на помощь соответствующего адвоката, насколько возможно, по выбору обвиняемого». Вместе с тем, право свободы выбора адвоката может быть ограничено при предоставлении субсидируемой юридической помощи. Например, ЕСПЧ, неоднократно указывая на этот фактор в своих решениях, отмечал, что: «...право выбирать представителя не может считаться абсолютным. В том случае, когда речь идет о бесплатной юридической помощи, оно может быть предметом необходимых ограничений. Назначая адвоката, национальные суды, несомненно, должны принимать во внимание пожелания обвиняемого».

Однако они могут отклонить эти пожелания, если имеются весомые основания полагать, что это необходимо в интересах правосудия».

Вместе с тем, международные документы устанавливают условия предоставления субсидируемой юридической помощи - это требования интересов правосудия и материального положения лица, которое не способно самостоятельно оплатить юридические услуги. Однако при этом не дается определений понятия «интересы правосудия», а также не содержится положений, касающихся определения критериев материального положения лица, его неспособности оплатить юридическую помощь.

Таким образом, международные акты предусматривают следующие принципы предоставления квалифицированной юридической помощи, в том числе и субсидируемой:

- равный доступ к юридической помощи;
- право лица быть информированным о возможности получения квалифицированной юридической помощи, в том числе и субсидируемой юридической помощи;
- право выбора юриста и его ограничение применительно к субсидируемой юридической помощи;
- право на назначение защитника (при отсутствии у лица защитника по соглашению) в любом случае, когда того требуют интересы правосудия;
- право на безвозмездную юридическую помощь назначенного защитника при условии недостаточности средств для оплаты его услуг;
- круг лиц, имеющих право на субсидируемую юридическую помощь;
- требования, предъявляемые к качеству субсидируемой юридической помощи;
- установление порядка доступа к субсидируемой юридической помощи;
- обязанность государства по организации системы субсидируемой юридической помощи, ее достаточного финансирования и предоставления иных ресурсов;
- обязательность необходимой квалификации, компетентности и опыта защитников по назначению;
- обязанность адвокатских ассоциаций содействовать программам правового информирования общественности о правах граждан и участвовать в предоставлении субсидируемой юридической помощи;
- контроль качества предоставляемой юридической помощи, а также некоторые другие принципы.

Важно указать, что международные документы предусматривают получение такой помощи не только подозреваемыми, обвиняемыми, подсудимыми, осужденными, но и другими категориями лиц: пострадавшими от совершенного в отношении них преступления; малоимущими; лицами из определенных социальных групп: престарелыми, инвалидами, беженцами, вынужденными переселенцами, апатридами, лицами, находящимися на лечении в психиатрических, психоневрологических медико-социальных учреждениях, реабилитационных

центрах, иностранцами, лицами без гражданства и некоторыми другими лицами.

Важно также указать, что совершенствование системы предоставления юридической помощи должно проводиться в направлении приведения ее в соответствие, прежде всего, международным стандартам, установленным в этой сфере. Пункт 3 ст. 4 Конституции РК гласит: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». В соответствии с данной нормой пункта 1 ст. 20 ЗРК от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан» гласит: «Каждый действующий международный договор Республики Казахстан подлежит обязательному и добросовестному выполнению Республикой Казахстан». Тем самым указанные нормы обязывают Казахстан соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и имплементацию их в национальное законодательство, что в равной степени относится и к международным актам в области права на квалифицированную юридическую помощь, в том числе и на ее бесплатное получение.

Казахстанским законодательством предусмотрено оказание помощи бесплатно в уголовном, административном судопроизводстве при участии в нем адвоката в качестве защитника по назначению органов, ведущих уголовный процесс. В этом случае труд адвоката оплачивается из государственного бюджета по ставкам, утвержденным Правительством РК. Предоставление бесплатной юридической помощи предусмотрено также и в гражданском судопроизводстве, но только для отдельных категорий малоимущих граждан и по весьма ограниченному кругу вопросов. В данную категорию не включены трудящиеся - мигранты. И как мы видим на практике, кроме НПО на бесплатной основе никто не оказывает помощь трудящимся-мигрантам. Между тем, не урегулированы вопросы предоставления юридической помощи по другим вопросам, не связанным с обращением в суд, а также информации юридического характера и юридической консультации.

В этой связи, необходима консолидация и системное развитие принципов и основ оказания бесплатной юридической помощи, что требует реформирования действующей системы предоставления и оплаты юридической помощи: создания правовых, ресурсных и организационных механизмов реализации, гарантированного Конституцией РК права малоимущих и социально уязвимых лиц на получение бесплатной юридической помощи, которые должны найти свое воплощение в Концепции гарантированной субсидируемой юридической помощи.

Вместе с тем, необходимо, чтобы государство само организовало систему оказания бесплатной юридической помощи, то есть международные органы оставляют за государством право решать, какие будут структуры и процедуры оказания помощи; главное, чтобы система гарантировала право на получение бесплатной юридической помощи. Основные Принципы ООН

касательно роли адвокатов, принятые Восьмым Конгрессом ООН по предотвращению преступлений и обращению с преступниками, принятые в сентябре 1990 года, закрепляют следующее: «Правительства должны обеспечить достаточное финансирование и другие источники для обеспечения оказания юридической помощи неимущим и другим социально-уязвимым слоям населения. Профессиональные ассоциации адвокатов должны сотрудничать при организации и обеспечении услуг».

В отношении выбора системы предоставления бесплатной юридической помощи должна применяться такая доктрина международного права, как *margin of appreciation*, позволяющая государствам самостоятельно определять, какая будет система оказания квалифицированной юридической помощи за счет государственного бюджета.

Однако нормы действующего законодательства РК, предусматривающие предоставление бесплатной юридической помощи, несовершенно и не гарантируют ее получение лицам, нуждающимся в ней и не имеющим финансовых возможностей оплатить работу адвоката. Бесплатная юридическая помощь, согласно действующему законодательству, может быть предоставлена в следующих случаях.

Статья 71 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан предусматривает обязательное участие защитника в случае, если об этом ходатайствует подозреваемый, обвиняемый или подсудимый. Однако, к сожалению, уголовно-процессуальное законодательство не устанавливает четкого требования для органов следствия и суда информировать лицо, попавшее в сферу уголовного правосудия, о праве воспользоваться услугами адвоката, оплаченного государством.

В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Конституции РК, иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Вместе с тем Конституция РК предоставляет человеку и гражданину право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами (пункт 1 статьи 13). Данная конституционная норма предполагает свободное волеизъявление человека и гражданина в выборе законных средств защиты своих прав, свобод и интересов.

Из части 3 статьи 13 Конституции РК также следует, что каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Согласно подпункту 1) пункта 1 статьи 4 Закона РК «О миграции населения», одним из основных принципов, на которых основывается государственная политика в области миграции населения, является признание и гарантирование прав и свобод мигрантов в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, законами и международными договорами.

Из статьи 18 Закона РК «О правовом положении иностранцев» следует, что иностранцы в Республике Казахстан имеют право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им

имущественных и личных неимущественных прав. Иностранцы пользуются в суде процессуальными правами наравне с гражданами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами Республики Казахстан. Аналогичное положение закреплено в подпункте 1) пункта 1 статьи 5 Закона РК «О миграции населения». Согласно данной нормы иммигранты в Республике Казахстан имеют право пользоваться правами и свободами, установленными для граждан Республики Казахстан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами, обращаться в суд и государственные органы для защиты принадлежащих им имущественных и личных неимущественных прав. Право каждого на получение квалифицированной юридической помощи в ходе гражданского или уголовного процесса закреплено в статье 18 Гражданско-процессуального кодекса и статье 28 Уголовно-процессуального кодекса. Указанные процессуальные нормы основаны на Конституции РК и тесно взаимосвязаны с таким конституционным принципом, как равенство всех перед законом и судом, закрепленным в пункте 1 статьи 14 Конституции РК. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Закона «Об адвокатской деятельности» адвокатура в Республике Казахстан призвана содействовать реализации гарантированного государством и закрепленного Конституцией РК права человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение квалифицированной юридической помощи. Согласно пункту 3 вышеуказанной статьи Закона, адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе адвокатами в порядке, установленном настоящим Законом, в целях защиты и содействия в реализации прав, свобод и законных интересов физических лиц, а также прав и законных интересов юридических лиц.

В настоящее время право на помощь адвоката за счет государства гарантировано в определенных законом случаях. К сожалению, далеко не всегда это право обеспечивается должным образом для трудящихся – мигрантов и жертв торговли людьми. Следователь редко заинтересован в том, чтобы квалифицированный адвокат появился в деле на самом раннем этапе его расследования. По гражданским и административным делам люди получают бесплатную правовую помощь в небольших объемах и на платной основе. В гражданском законодательстве основания для предоставления адвоката за счет государства описаны весьма размыто.

В свою очередь, статьей 413 Гражданского процессуального кодекса РК установлено, что иностранные лица пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с гражданами и организациями Республики Казахстан. При этом статьей 114 ГПК РК и статьей 6 Закона РК «Об адвокатской деятельности» регламентированы случаи оказания бесплатной юридической помощи гражданам. В этой связи, в целях исключения двоякого толкования в правоприменительной практике норм ГПК РК, Закона РК «Об адвокатской деятельности» и Закона РК «О правовом положении иностранцев» касательно случаев оказания бесплатной

юридической помощи, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о корреспондировании указанных норм.

На практике это порождает определенные проблемы с качеством, своевременностью и доступностью правовой помощи. К сожалению, трудящиеся - мигранты не всегда могут рассчитывать на то, что их права и интересы будут представлены юристом, даже в тех ситуациях, когда, по их мнению, это необходимо.

Следует отметить, что средства массовой информации и общественность, обсуждая проблему неэффективности судебной системы, как правило, называют среди причин коррупцию, недостаточное финансирование судов, несовершенство законодательства и др. При этом забывают, что одним из аспектов этой проблемы является то, что не все граждане и не при любых обстоятельствах имеют реальную возможность защищать свои права в суде, иметь доступ к обращению в суд. Пенсионеры нечасто выигрывают судебные процессы по жилищным спорам и искам о неправильном исчислении пенсий. Между тем, это самые сложные категории дел, по которым необходима помощь квалифицированного юриста как перед подачей иска, так и в самом судебном процессе. Однако такие юристы просто недоступны большинству населения, в том числе трудящимся-мигрантам и жертвам торговли людьми, а система предоставления предусмотренной пунктом 3 статьей 13 Конституции РК бесплатной правовой помощи по гражданским делам в Казахстане юридически отсутствует, хотя имеется законодательство и институты, призванные обеспечить людям их право на квалифицированную юридическую помощь, но отсутствует механизм его реализации.

Для реализации конституционной нормы необходимо принять отдельный Закон «Об оказании бесплатной квалифицированной юридической помощи», где предусмотреть конкретные нормы о процедуре выделения адвокатам средств из бюджета на эти цели, поскольку на сегодняшний день даже уже оказанная юридическая помощь, зачастую своевременно не оплачивается в виду несовершенства законодательства.

Необходимо акцентировать внимание на оказание бесплатной квалифицированной юридической помощи неимущим гражданам, и, прежде всего, в сельской местности. В связи с этим, идею создания Центров юридических консультаций (ЦЮК) в областях, городах Астаны и Алматы необходимо поддержать, это не потребует принятия специального закона, возможна ее реализация постановлением Правительства РК. Разрешение данного вопроса является функцией Комитета регистрационной службы и оказания правовой помощи населению Министерства юстиции РК, так как по Положению на него возложены реализационные и контрольно-надзорные функции в сфере организации правовой помощи и оказания юридических услуг населению. Поэтому в Положении можно дополнительно указать, что основные функции

Центра - это оказание адвокатами, состоящими в юридических консультациях района (города), области, квалифицированной юридической помощи населению, особенно его малоимущим слоям, а также предусмотреть, что государство по результатам тендера должно производить оплату на бесплатную юридическую помощь путем перечисления сумм со средств государственного бюджета юридическим консультациям, которые будут отчитываться за освоение выделенных средств.

Кроме того, по опыту Литовской Республики по предоставлению бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам, рекомендуем Правительству Республики Казахстан создать специальные отделы по оказанию бесплатной юридической помощи в департаментах юстиции областей, городов Астаны и Алматы, которые будут заключать договора с адвокатами по оказанию бесплатной юридической помощи социально-уязвимым группам населения. Механизмы бюджетного финансирования бесплатной квалифицированной юридической помощи, порядок предоставления юридической помощи социально-уязвимым группам населения, контроля за оказанной помощью необходимо изложить в Законе «Об оказании бесплатной квалифицированной юридической помощи».

9. О доступе к правосудию трудящихся-мигрантов

Конституция Республики Казахстан гарантирует каждому, в том числе трудящимся-мигрантам и жертвам торговли людьми судебную защиту своих прав и свобод (пункт 2 ст.12).

В соответствии с пунктом 4 статьи 12 Конституции Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан Казахстана, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Из статьи 18 Закона РК «О правовом положении иностранцев» следует, что иностранцы в Республике Казахстан имеют право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им имущественных и личных неимущественных прав. Иностранцы пользуются в суде процессуальными правами наравне с гражданами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами Республики Казахстан.

Аналогичное положение закреплено в подпункте 1) пункта 1 статьи 5 Закона РК «О миграции населения».

Как показывает анализ, проведенный Секретариатом Комиссии по правам человека при Президенте РК, доступ трудящихся-мигрантов к правосудию в Казахстане обеспечен Конституцией, ГПК, УПК и КоАП РК и соответствует нормам Международного пакта о гражданских и политических правах.

В случае нарушения своих гражданских и трудовых прав, трудящийся-мигрант независимо от статуса имеет право обратиться в суд за защитой своих прав и свобод.

Так как трудящиеся-мигранты в основном относятся к социально защищаемым слоям населения, то при подаче иска о восстановлении на работе или о взыскании заработной платы, материального ущерба и морального вреда, они освобождаются от оплаты пошлины в полном объеме.

Исковые заявления трудящихся-мигрантов о восстановлении на работе, взыскании заработной платы, компенсации рассматриваются судами в установленном ГПК порядке.

Следует отметить, что Комиссия по правам человека при Президенте РК не располагает статистическими данными о судебном преследовании нарушений прав иностранных работников, в том числе эксплуатации трудящихся-мигрантов.

В 2015 году в рамках внедренного в информационно-аналитическую систему «Төрелік» Единого классификатора категорий дел проведены обобщения судебной практики по рассмотрению уголовных дел об организации незаконной миграции, а также связанных с умышленным незаконным пересечением Государственной границы Республики Казахстан и с невыполнением решения о выдворении. Анализ изученных дел свидетельствует, что суды в целом правильно применяют нормы материального и процессуального права при осуществлении правосудия по уголовным делам данной категории.

С целью выявления проблемных вопросов в первом полугодии 2016 года Верховным Судом РК проведено обобщение судебной практики рассмотрения административных дел указанной категории.

Его результаты показали, что правосудие по делам об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок режима государственной границы и порядок пребывания на территории Казахстана иностранцев, осуществляется в соответствии с нормами действующего законодательства.

Как известно, нелегальные трудящиеся-мигранты часто становятся жертвами торговли людьми.

По действующему законодательству Республики Казахстан, потерпевшие по делам о торговле людьми наделены всеми правами стороны, в том числе участия в досудебном и судебном производстве, заявлении ходатайств, обжалования процессуальных решений по делу.

В судебной практике по делам о торговле людьми допрос потерпевших и свидетелей в суде представлял определенную сложность, так как многие из них, являясь гражданами других государств, уезжали до рассмотрения дела в суде. Это относится и к несовершеннолетним потерпевшим, неоднократные допросы которых наносят психологическую травму.

Как известно, одним из основных доказательств по преступлениям в сфере торговли людьми являются допросы потерпевших и свидетелей.

В этой связи своевременным является введение в уголовное судопроизводство такого процессуального действия, как депонирование показаний потерпевшего и свидетеля следственным судьей еще в досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Депонирование представляет собой полученные следственным судьей в ходе досудебного производства по делу показания потерпевшего и свидетеля, которые могут быть использованы в дальнейшем в ходе судебного рассмотрения дела в случае невозможности явки свидетеля в суд.

В соответствии с частью 3 статьи 217 УПК следственный судья производит допрос указанных лиц в присутствии прокурора, подозреваемого, его адвоката, возможно участие других участников процесса. Если присутствие подозреваемого на допросе угрожает безопасности потерпевшего, свидетеля, законодателем предусмотрено производство данного процессуального действия без участия подозреваемого, который не вызывается на допрос. Уголовно-процессуальным законом предоставлен ряд возможностей осуществления допроса такого лица с сохранением конфиденциальности.

Так, для обеспечения безопасности участников судебного разбирательства при депонировании показаний в порядке ст. 217 УПК следственный судья вправе допросить без оглашения данных о личности защищаемого лица с использованием псевдонима, в соответствии со ст. 98 УПК, также в условиях, исключающих узнавание защищаемого лица для остальных присутствующих по голосу и внешним данным; без визуального наблюдения его другими участниками судебного разбирательства, в том числе, с помощью видеосвязи, с использованием технических средств в режиме видеосвязи путем дистанционного допроса, предусмотренного ст. 213 УПК.

Для упрощения доступа ко всем видам дел в деятельности судебной системы широко используются возможности инновационных информационных технологий.

В Верховном Суде РК с 2015 года запущена новая автоматизированная система «Төрелік», которая объединяет все внутренние информационные процессы судов республики. «Төрелік» интегрирует электронный архив судебных документов, внутренний портал, Call-центр, интернет-ресурсы судов, разные модули «Е-кадры», «Списки слушаний дел», «Банк судебных актов» и ряд других сервисов, которые предоставляют широкий выбор новых и бесплатных услуг населению.

Информирование судов и иных лиц, участвующих в правоприменительной деятельности, о складывающейся судебной практике осуществляется также через публикацию решений судебных инстанций в «Справочнике по судебным делам».

Создан Единый классификатор категорий дел, согласно которому составлено свыше 900 обобщений по уголовным, гражданским и

административным делам. Они размещены в системе «Төрелік» на форуме «Талдау» и доступны всем судьям. Вместе с тем, обсуждаются перспективы обеспечения доступа к ним и правоприменительных органов.

Составной частью информационно-аналитической системы является «Судебный кабинет», предназначенный для широкого круга пользователей, участвующих в судебных процессах. Это единое окно доступа к онлайн-услугам судебных органов, позволивший 80 % всех документов, задействованных в судопроизводстве, перевести в электронный формат без бумажного подтверждения.

Подача исков, заявлений, жалоб, ходатайств и других документов, извещение участников процесса, судебное санкционирование, дистанционное исследование доказательств, ознакомление сторон с материалами дела, фиксация процесса, высылка судебных актов и выписка исполнительных документов уже сегодня осуществляются с применением информационных технических средств.

Залы судебных заседаний оснащены системой аудио-, видеозаписи, что обеспечивает объективность судебных процессов и принятых судом решений.

Внедрены СМС-уведомления, которые моментально доставляются и благодаря которым затраты на извещение участников сократились в 100 раз. Существенную экономию бюджетных средств дает и «гибридная электронная почта», созданная на основе объединения усилий Верховного Суда РК и АО «Казпочта».

Осуществляется интеграция судов с Дорожной полицией, министерствами финансов, юстиции, с Генеральной прокуратурой, МВД.

При рассмотрении разных категорий дел суды республики наряду с правовыми положениями национального законодательства, когда для этого есть соответствующие полномочия, руководствуются в своей деятельности нормами ратифицированных Казахстаном международных актов и применяют их на практике.

В частности, они находят отражение в постановлениях судов о санкционировании ареста, в судебных актах о торговле людьми, торговле несовершеннолетними, о пытках, а также по ряду других категорий дел.

Вместе с тем, ввиду того, что официальным органом по правовой статистике отдельный учет по определенным категориям дел, как дела в отношении мигрантов или связанные с торговлей людьми, не внедрен, конкретные данные по ним отсутствуют. Между тем суды республики, рассматривая определенные категории дел и материалов, подпадающие под действие международных договоров, при принятии решений учитывают их.

Учитывая вышеизложенное, рекомендуем местным судам шире применять ратифицированные международные договоры в сфере прав человека со ссылкой на них в судебных актах, принять меры по

неукоснительному соблюдению требований закона о правовой оценке действий виновных лиц и назначении соразмерного наказания, усилить профилактическую работу, реагируя на нарушения уполномоченных органов путем вынесения частных постановлений.

Кроме этого, при рассмотрении гражданских, административных и уголовных дел трудящихся-мигрантов, которые не знают либо слабо владеют казахским или русским языками, рекомендуем судебным органам шире привлечь профессиональных переводчиков со знаниями узбекского, таджикского, кыргызского и турецкого языков. Участие профессиональных переводчиков в судебных заседаниях позволит обеспечить право трудящихся-мигрантов на пользование языком, которым они свободно владеют, а также на справедливое судебное разбирательство.

10. О возмещении вреда трудящимся-мигрантам

Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан потерпевшие наделяются правом пользоваться услугами профессиональных защитников, также иметь представителей. Они имеют право на получение гарантированной бесплатной юридической помощи в порядке, установленном Законом РК «О гарантированной государством юридической помощи» (с изменениями по состоянию на 16.11.2015 г.). Вместе с тем УПК РК не предусматривает права обязательного обеспечения потерпевших защитниками по назначению, тогда как, согласно ст. 67 УПК, подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный и свидетель, имеющий право на защиту, наделяются такими правами.

Одним из важных вопросов, возникающих по делам, связанным с торговлей людьми, является необходимость оказания юридической помощи потерпевшим по вопросам о возмещении причиненного ущерба.

Согласно ст.71 УПК потерпевший имеет право на возмещение имущественного ущерба и морального вреда путем заявления гражданского иска, которое рассматривается в уголовном процессе. Закон предоставляет потерпевшему право обратиться с исковым заявлением с момента досудебного производства до завершения судебного следствия. При этом истец освобождается от государственной пошлины. В случае смерти потерпевшего его интересы могут быть представлены близкими родственниками, супругом либо супругой.

В соответствии со ст.71 ч.7 УПК потерпевший (а в случае его смерти - правопреемник) имеет право на получение за счет бюджетных средств денежной компенсации за имущественный вред, причиненный особо тяжким преступлением, если у осужденного за такое преступление отсутствует имущество, достаточное для возмещения причиненного ущерба. Потерпевший в указанных случаях имеет право на компенсацию ущерба в полном объеме, если ущерб не превышает 150 месячных расчетных показателей. При этом, законодателем сделан акцент на

возмещении имущественного ущерба и только по категориям дел, отнесенных к особо тяжким.

В этой связи, с учетом опыта других стран в Казахстане обсуждался вопрос о компенсации причиненного правонарушением вреда, необходимости создания специальных государственных фондов, из которых при определенных условиях компенсировался бы имущественный вред потерпевшим от преступления. При этом жертвы торговли людьми, как отдельная категория, в вопросах компенсации вреда от преступления не выделяются, это право принадлежит всем потерпевшим от преступлений.

Во исполнение рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека по защите прав жертв торговли людьми и пункта 17 Единого государственного плана действий по переходу на новую модель уголовного закона и уголовного судопроизводства, усовершенствованные законодательство об административных правонарушениях и систему исполнения уголовных наказаний, утвержденного Распоряжением Президента Республики Казахстан от 9 апреля 2014 года № 278, Министерством финансов Республики Казахстан совместно с Генеральной прокуратурой разработаны проекты Закона Республики Казахстан «О Фонде компенсации вреда потерпевшим» и сопутствующего законопроекта.

Проект Закона «О Фонде компенсации вреда потерпевшим» предусматривает 3 категории потерпевших, имеющих право на получение компенсации.

В 1-ую категорию входят 3 группы лиц: 1) несовершеннолетние, являющиеся жертвами сексуального насилия; 2) жертвы торговли людьми; 3) жертвы пыток.

Во 2-катеорию входят лица, которым причинен тяжкий вред здоровью, либо зараженные ВИЧ/СПИД.

В 3-ю категорию - правопреемники, в случае смерти потерпевшего в результате уголовного правонарушения.

Размер компенсаций зависит от категории:

1-ой категории (несовершеннолетние, являющиеся жертвами сексуального насилия, жертвы торговли людьми и пыток) - 30 МРП, — примерно 63 6300 тенге;

2-ой категории (лица, которым причинен тяжкий вред здоровью, либо зараженные ВИЧ/СПИД) - 40 МРП - примерно 84 840 тенге;

3-ей категории (правопреемники, в случае смерти потерпевшего в результате уголовного правонарушения) - 50 МРП - примерно 106 050 тенге.

Иностранцы и лица без гражданства вправе получать компенсацию, если иное не предусмотрено законами Республики и международными договорами.

Проектом Закона установлен следующий порядок выплаты компенсации.

Первое. Лицо, осуществляющее досудебное расследование, разъясняет потерпевшему о праве на компенсацию и выносит решение (*постановление*):

о признании лица потерпевшим;

о назначении компенсации, с указанием размера компенсации в МРП.

Для назначения компенсации потерпевший обращается в правоохранительный орган с соответствующим заявлением. Заявление подается самим потерпевшим либо, если потерпевший несовершеннолетний, его законными представителями. Срок подачи заявления - 3 года с момента признания потерпевшим.

Второе. Территориальные правоохранительные органы направляют постановления о компенсации в центральный орган (*в МВД*). Центральный правоохранительный орган (*МВД*) составляет Реестр получателей компенсации (*Форму реестра и порядок его ведения разрабатывает Минфин*) и к 15 числу месяца, следующего за признанием лица потерпевшим, представляет его в Министерство финансов.

Реестр получателей компенсации ведется правоохранительными органами централизованно в разрезе территориальных подразделений. Реестр центральному правоохранительному органу также необходим для обеспечения мониторинга и учета получателей выплат, а также учета регресса требований к осужденным лицам.

Третье. Министерство финансов формирует платежные документы и не позднее 10 календарных дней, следующих за датой представления Реестра получателей компенсации, осуществляет выплаты.

Выплата компенсации осуществляется путем прямого перевода денег из Фонда на банковский счет получателя.

Правительством Республики Казахстан 04.05.2016 г. проекты Законов «О Фонде компенсации вреда потерпевшим» и «О внесении изменений и дополнении в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Фонда компенсации вреда потерпевшим» внесены на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.

Как показывает судебная практика по делам о преступлениях, связанных с торговлей людьми, потерпевшие в основном заявляют гражданские иски о возмещении морального вреда. Данное обстоятельство связано со спецификой такой категории дел, когда потерпевшие не всегда имеют возможность предоставить доказательства причиненного им материального ущерба.

Гражданские иски потерпевших о возмещении морального вреда судами удовлетворяются, суды правильно указывают на нарушение личных неимущественных прав и благ, нравственных или физических страданий потерпевших, которые они пережили в результате совершенного преступления.

Верховным Судом РК 27 ноября 2015 года принято Нормативное постановление № 7 «О применении судами законодательства о возмещении морального вреда».

11. О доступе к информации трудящихся-мигрантов

Согласно пункту 1 статьи 30 Закона РК «О нормативных правовых актах» все законы, международные договоры, участником которых является Республика Казахстан, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

В этой связи важную роль в вопросах правового просвещения трудящихся-мигрантов, включая получение ими необходимой информации о международных пактах и конвенциях, ратифицированных Республикой Казахстан, играет доступ к информации.

Согласно пункту 3 статьи 18 Конституции Республики Казахстан, государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Пункт 2 статьи 20 Конституции Республики Казахстан гарантирует каждому право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (пункт 1 статьи 39 Конституции РК).

Реализация конституционных прав граждан на получение и распространение информации осуществляется в рамках Законов РК «О доступе к информации», «О национальной безопасности Республики Казахстан», «О государственных секретах», «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», «Об информатизации», «О техническом регулировании», «О средствах массовой информации», «О связи» и др.

Анализ вышеуказанных нормативных правовых актов показывает, что доступ к информационным ресурсам осуществляется свободно на основе равенства прав физических и юридических лиц, кроме тех информационных ресурсов, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Уголовным (*ст. 414*), Уголовно-процессуальным (*ст.ст.135,473*) и Уголовно-исполнительным (*ст.104*) кодексами РК предусматривается ответственность за нарушение права на получение информации.

Кроме того, порядок приема, регистрации и учета обращений физических и юридических лиц установлен Законом Республики Казахстан

от 12 января 2007 года «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

В органах прокуратуры и внутренних дел действуют приказы №225 от 10 апреля 2012 года «Об утверждении Инструкции по рассмотрению, разрешению обращений физических и юридических лиц, приема граждан в органах внутренних дел Республики Казахстан», №89 от 19 сентября 2014 года «Об утверждении Правил приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований» и №147 от 18 декабря 2015 года «Об утверждении Правил учета обращений физических и юридических лиц».

Указанный перечень нормативных актов и инструкций позволяет в полной мере осуществлять контроль и учет обращений, а также обеспечивать их своевременное рассмотрение.

В Законе Республики Казахстан «О доступе к информации» от 16 ноября 2015 года (вступает в силу с 1 января 2017 года) четко прописаны права и обязанности пользователя и обладателя информации, в соответствии с которыми пользователь может обращаться с запросом о предоставлении информации, обжаловать незаконное ограничение права на доступ к информации, действия (бездействие) должностных лиц, требовать в установленном законом порядке возмещения материального ущерба и морального вреда, причиненного ему нарушением его права на доступ к информации и др., а обладатель обязан обеспечивать доступ к информации, предоставлять достоверную и полную информацию; обеспечивать соблюдение установленных законом сроков предоставления информации и др.

Согласно статье 8 Закона обладателями информации признаются:

1) органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, местного государственного управления и самоуправления;

2) государственные учреждения, не являющиеся государственными органами;

3) субъекты квазигосударственного сектора;

4) юридические лица, являющиеся получателями бюджетных средств, – в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета;

5) юридические лица, являющиеся субъектами рынка, занимающими доминирующее или монопольное положение, – в части информации, касающейся цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги);

6) юридические лица - в части обладаемой ими экологической информации, информации о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, их прогнозах и последствиях, состоянии пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих

негативное воздействие на здоровье и обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов.

По запросу предоставляется любая информация, за исключением информации с ограниченным доступом.

За нарушение законодательства Республики Казахстан о доступе к информации предусмотрена ответственность.

Следует отметить, что действующее законодательство Республики Казахстан не предусматривает отдельных норм о целевом правовом просвещении трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми. Соответствующие услуги они могут получать на общих основаниях, наряду с другими гражданами. Однако, общественная осведомленность не ограничивается публикацией в прессе нормативно правовой базы государства. Особенно эффективным способом предупреждения торговли людьми являются вопросы правового просвещения населения, в том числе наиболее уязвимых слоев общества.

Государства могут прибегать к различным методам, для того чтобы обеспечить включение проблемы торговли людьми в тематику академических исследований, а также использование системы образования в целях информирования учащихся об этом явлении. Например, в Брюссельской декларации о предупреждении торговли людьми и борьбе с ней от 20 сентября 2002 года говорится, что «необходимо установить более тесные связи с работниками сферы образования и министерствами образования в целях разработки и включения в учебные программы средних и высших учебных заведений содержательных и реалистичных учебных курсов и обеспечения учащихся и студентов информацией по вопросам прав человека и гендерным проблемам. Эти темы должны излагаться в конкретной увязке с инструктированием молодых людей по вопросам, касающимся способов действия торговцев людьми и опасностей, сопряженных с такой торговлей, возможностей легальной миграции и трудоустройства за рубежом и серьезных рисков, связанных с незаконной нерегулируемой миграцией».

Правовая неграмотность жертв торговли людьми - серьезнейшая проблема как для страны происхождения, так и для страны назначения, сказывается на увеличении потока нерегулируемой миграции, занятости, что в свою очередь приводит к эксплуатации, нарушению прав мигрантов.

Опрос, проведенный ОО «Сана -Сезім» в Южном регионе Казахстана в 2013 году, показал, что более 60% опрошенных трудящихся-мигрантов не знают законов Республики Казахстан, регулирующих их трудовую деятельность в стране пребывания, 22% респондентов затруднились с ответом. Лишь 15% опрошенных ответили, что они знакомы с законодательством Казахстана, регламентирующим трудовую деятельность иностранных граждан, но и эти респонденты не могли вспомнить названия законов.

Опрос, проведенный ОФ «Медиалайф» среди мигрантов в Карагандинской области в 2016 году показал, что большая часть опрошенных мигрантов не знает о своем праве на доступ к информации и не обращалась в государственные органы за получением информации. Кроме

того, 80% не смогли перечислить перечень прав, которыми они обладают и продолжить фразу: «Право на доступ к информации - это...». Важным показателем является тот факт, что 85% считают, что все-таки имеют право обратиться в государственные органы за получением информации, но какая информация является информацией открытого доступа, большая часть респондентов не знает и затруднились с ответом. Пожелания и предложения респондентов больше знать о своих правах, и в частности, о праве на доступ к информации, в очередной раз подчеркивают значимость и важность продолжения развития этой темы среди трудящихся-мигрантов, повышения уровня их юридической грамотности, что будет способствовать эффективной реализации права на доступ к информации.

Полученные результаты позволяют сделать вывод о необходимости правового просвещения населения, в том числе трудящихся-мигрантов, создания доступных центров правовой информации. Одним из таких доступных информационных центров по правам человека помимо проведения постоянных информационных кампаний в заведениях образования и здравоохранения, а также через СМИ, в рамках социальных заказов, которые должны финансироваться из Республиканского и местных бюджетов, может стать Цифровая библиотека Комиссии по правам человека при Президенте РК, размещенная на веб-сайте Национальной академической библиотеки Республики Казахстан: <http://hrc.nabrk.kz>.

Следует отметить, что одним из эффективных механизмов правовой пропаганды и оказания правовой помощи является деятельность Правовой информационной службы, сотрудники которой оказывают бесплатную квалифицированную юридическую помощь в виде консультаций по телефонам жителям областных, районных центров, сельских территорий и городов Астана, Алматы.

Одним из действенных инструментов правовой пропаганды является интернет-ресурс Министерства юстиции РК (www.adilet.gov.kz).

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2011 года № 1679 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Республики Казахстан от 08 февраля 2011 года № 95 «О Стратегическом плане Министерства юстиции Республики Казахстан на 2011-2015 годы» определена Задача 1.1.3. «Обеспечение всеобщего бесплатного доступа к систематизированной и исчерпывающей базе данных НПА».

Показателем прямых результатов этой задачи указана - «100% доступность населения к базе данных НПА посредством сети Интернет».

В целях исполнения указанной задачи Министерством юстиции РК создана информационно-правовая система «Әділет» (далее – ИПС «Әділет»). ИПС «Әділет» обеспечивает круглосуточный бесплатный доступ к полной и исчерпывающей базе данных нормативных правовых актов Республики Казахстан в онлайн режиме по адресу в сети Интернет <http://adilet.zan.kz>, а также в Единой транспортной сети государственных органов Республики

Казахстан (далее – ЕТС ГО) и ведомственных сетях государственных органов, не сопряженных с ЕТС ГО и сетью Интернет (предоставляется образ системы для дальнейшей установки и настройки силами государственного органа, инициировавшего запрос).

ИПС «Әділет» оперативно наполняется принимаемыми нормативными правовыми актами Республики Казахстан и поддерживается в контрольном состоянии. Обновление информационного массива осуществляется ежедневно в рабочие дни.

В 2014 году размещено 18 865 НПА, из них 9 571 на русском, 9 170 на казахском и 124 на английском языках.

В 2015 году размещено 24 427 НПА, из них 12 447 на русском, 11 966 на казахском и 14 на английском языках.

В 2016 году (с 01 января по 17 мая) размещено 11 342 НПА, из них 5 680 на русском, 5 592 на казахском и 70 на английском языках.

Также в ИПС «Әділет» опубликованы международные обязательства Казахстана в области прав человека в разделе «Документы ООН», в количестве 78 документов на казахском языке, 96 документов на русском языке и 83 документа на английском языке.

В настоящее время ИПС «Әділет» является одной из наиболее востребованных систем в Республике Казахстан.

Комиссия по правам человека при Президенте РК благодарна ОФ «Медиалайф» (Караганда), негосударственному учреждению «Алматинская юридическая корпорация» (Алматы), ОО «Сана-Сезім» (Шымкент) за их вклад в правовом просвещении трудящихся-мигрантов, а также информировании данных мандатных лиц о их правах на получение информации.

В целом доступ трудящихся-мигрантов на получение информации гарантирован действующим законодательством Республики Казахстан.

Рекомендации 1-го, 2-го и 3-го разделов аналитического доклада

1. В целях укрепления международных механизмов защиты прав трудящихся-мигрантов, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан рассмотреть возможность ратификации следующих Конвенции МОТ:

Конвенция № 97 «О трудящихся-мигрантах» от 1949 года;

Конвенция № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» от 1975 года.

2. Рекомендуем рассмотреть возможность ратификации Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

3. Рекомендуем ускорить ратификацию Соглашения «О порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с гражданами одного государства-члена Евразийского экономического

сообщества при осуществлении трудовой деятельности на территории другого государства-члена Евразийского экономического сообщества».

4. Рассмотреть вопрос о подписании соглашений по трансграничному контролю, профилактике и лечению туберкулеза между странами Евразийского экономического союза и Центрально-Азиатского региона.

5. Принять меры по ускорению принятия Таможенного кодекса стран Евразийского экономического союза.

6. Продолжить работу по заключению соглашений с последующей ратификацией о реадмиссии со странами ближнего и дальнего зарубежья.

В сфере внешней трудовой миграции:

7. Для обеспечения успешности реформы по привлечению квалифицированной иностранной рабочей силы и упрощению порядке получения разрешений на самостоятельное трудоустройство, рекомендуем уполномоченным государственным органам РК тщательно изучить подобный зарубежный опыт, пригласить лучших зарубежных специалистов и экспертов в Казахстан для внедрения данного опыта на практике.

8. Внести соответствующие изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по трудовой миграции.

9. Повысить привлекательность страны для иностранных специалистов, путем совершенствования процедуры выдачи разрешений на осуществление трудовой деятельности.

10. Рассмотреть возможность законодательного урегулирования отдельной категории трудящихся-мигрантов – *высококвалифицированный иностранный специалист*.

11. Упростить процедуры взаимного признания квалификаций и аккредитации специалистов.

12. Создать миграционную инфраструктуру путем: обустройства мигрантов (общежития, временное жилье, передвижные строй-городки); трудоустройства мигрантов (миграционные биржи, частные агентства занятости, лизинг персонала);

13. Обеспечить корректировку квоты на количество привлекаемой иностранной рабочей силы в соответствии с изменением потребностей рынка труда; максимально упростить процедуру получения трудящимися-мигрантами разрешения на осуществление трудовой деятельности.

14. Рассмотреть вопрос о выдаче разрешения (патента) для трудовой деятельности иностранцев на сезонные работы для юридических лиц управлениям миграционной полиции ДВД городов Астаны, Алматы и областей для осуществления своевременного контроля за их пребыванием.

15. В целях своевременного информирования трудящихся-мигрантов о правилах въезда и пребывания в Казахстане, о действующем миграционном законодательстве Республики Казахстан установить в пограничных пропускных пунктах соответствующие информационные доски.

В сфере этнической миграции:

16. Для улучшения ситуации с интеграцией оралманов в казахстанское общество увеличить количество и поддерживать деятельность центров

адаптации и интеграции для оралманов, причем не только государственных, но и негосударственных, например, в форме частных учреждений, фондов, других некоммерческих организаций. Регулярно проводить мониторинг и оценку деятельности центров для обеспечения надлежащего качества услуг.

17. Рассмотреть вопрос внесения изменений в статью 16-1 Закона РК «О гражданстве» (Условия приема в гражданство Республики Казахстан в упрощенном (регистрационном порядке) в части замены слова «оралманы» на «лица казахской национальности». Данная мера позволит репатрианту приобрести гражданство Республики Казахстан в упрощенном порядке без присвоения статуса «оралмана».

18. Дифференцировать размер пособий по регионам расселения оралманов (в приоритетных регионах: Северо-Казахстанской, Павлодарской, Костанайской, Восточно-Казахстанской, Акмолинской и Карагандинской областях) для расселения выплачивать 1,5-2 размера пособия).

19. Облегчить процедуру признания зарубежного диплома (нострификация) для трудоустройства оралманов по специальности, полученной в стране исхода.

В сфере внутренней миграции:

19. Создать экономические условия (обеспечение пропорционального развития рынка жилья и труда) для повышения территориальной мобильности рабочей силы, особенно в северных и восточных регионах Казахстана, где прогнозируется миграционная убыль населения.

20. Создать социально-экономические, организационные условия, включая обеспечение необходимого информационного сопровождения, способствующие переезду внутренних мигрантов из южных регионов в северные и скорейшему их включению в устойчивые социальные связи принимающего сообщества.

21. Обеспечить действенный государственный и общественный контроль процесса переселения, соблюдения прав мигрантов, выполнения ими взятых на себя обязательств и выполнения обязательств со стороны государства.

22. В целях обеспечения прав внутренних мигрантов на свободу передвижения и свободного выбора местожительства по территории Республики Казахстан, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и Международным пактом о гражданских и политических правах, рекомендуем исключить из Кодекса об административных правонарушениях РК норму, предусматривающую наложение штрафа за отсутствие временной регистрации по месту жительства или по месту пребывания.

Рекомендации по вопросам защиты трудовых, социальных, экономических, гражданских и культурных прав трудящихся-мигрантов

23. На законодательном уровне предоставить квалифицированным трудящимся-мигрантам права и возможность к трудоустройству в Республике Казахстан наряду с ее гражданами, тем самым обеспечив их правом на доступ к рынку труда в Казахстане.

24. Министерству здравоохранения и социального развития РК, Генеральной прокуратуре РК усилить контроль и надзор за соблюдением работодателями трудовых прав трудящихся-мигрантов, прежде всего, в части обязательного заключения трудовых договоров и соответствия их содержания нормам Трудового кодекса Республики Казахстан, соблюдения норм рабочего времени и времени отдыха, своевременности выплаты заработной платы.

25. Учитывая повсеместный характер выявленных нарушений законодательства об охране труда среди трудящихся-мигрантов, рекомендуем государственным инспекторам труда и органам прокуратуры РК усилить контроль за соблюдением работодателями, прежде всего, строительными организациями требований стандартов, правил и норм по охране труда.

26. Государственным инспекторам труда совместно с местными исполнительными органами активизировать среди трудящихся-мигрантов информационно-пропагандистскую работу по разъяснению норм трудового, социального законодательства и законодательства о занятости населения.

27. В целях повышения уровня правовой грамотности трудящихся-мигрантов рекомендуем Министерству здравоохранения и социального развития РК и его территориальным органам совместно с профильными НПО, профсоюзными организациями, а также экспертами в сфере трудовых отношений регулярно проводить для них обучающие семинары и тренинги.

28. Повысить информированность общественности, включая взрослых и детей, о проблеме наихудших форм детского труда, ее масштабах и характеристиках, последствиях для ребенка и общества, а также об основах международного и национального законодательства в этой области.

29. Разработать многоотраслевую стратегию защиты и реагирования системы здравоохранения с конкретными действиями по устранению рисков для здоровья и предоставлению услуг согласно потребностям трудящихся-мигрантов, в особенности тех, которые находятся в группах повышенного риска.

30. Обеспечить соблюдение статей 12 и 35 Закона РК «О миграции населения», которые дают право иностранным работникам на медицинское страхование.

31. Министерству здравоохранения и социального развития РК совместно с НПО и страховыми компаниями распространять информацию о добровольном медицинском страховании среди трудящихся-мигрантов, в том числе пояснения по добровольному страхованию, а также страхованию, финансируемому работодателем.

32. Предоставлять информацию и обучать медицинских работников о профессиональных рисках для здоровья трудящихся-мигрантов строительного сектора (например, пыль и заболевания дыхательных путей), а также общих проблем со здоровьем среди трудящихся-мигрантов, таких как туберкулез.

33. Под руководством медицинских работников, проводить мероприятия среди мигрантов-строителей с целью информирования о симптомах и лечении, а также о распространенных проблемах со здоровьем, связанных со сферой строительства, и о том, где искать помощь и содействие.

34. Обеспечить медицинское обслуживание трудящихся-мигрантов в соответствии с их правами и национальным законодательством. Поддерживать правозащитную деятельность для обеспечения дальнейшего доступа к медицинским услугам, включая покрытие страхования и доступные услуги для нерезидентов Казахстана.

35. Провести выездное медицинское обследование на предмет распространенных заболеваний и травм в периоды интенсивной сезонной миграции в распространенных местах работы и проживания трудящихся-мигрантов.

36. Рассмотреть вопрос о бесплатном обследовании иностранцев с подозрением на туберкулез в рамках гарантированного объема медицинской помощи в лечебных учреждениях.

37. Разработать процедуры поддержки и компенсации при несчастных случаях или в случае заболевания трудящихся-мигрантов для работодателей.

38. Включить в программу медицинских учебных заведений и других медицинских образовательных учреждений обучение охране и безопасности труда в особо вредных секторах, таких как строительные работы, а также обучение подходам для решения случаев крайней эксплуатации, в том числе идентификации, безопасному обращению и оказанию специализированной помощи.

39. Разработать и принять отдельный Закон РК «Об оказании бесплатной квалифицированной юридической помощи».

40. В целях обеспечения прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми на получение бесплатной юридической помощи в рамках гражданского судопроизводства рекомендуем пункт 1 ст.112 ГПК РК дополнить подпунктом 5) следующего содержания: «5) трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья, связанным с работой, либо причиненного уголовным правонарушением».

41. Статью 3 Закона РК «О гарантированной государством юридической помощи» изложить в следующей редакции:

«Статья 3. Действие настоящего Закона распространяется на граждан Республики Казахстан, а также постоянно проживающих на территории Республики Казахстан иностранных граждан и лиц без гражданства, трудящихся-мигрантов, жертв торговли людьми, а также юридических лиц, нуждающихся в получении гарантированной государством юридической помощи.

42. Подпункт 3) статьи 6 Закона РК «О гарантированной государством юридической помощи» изложить в следующей редакции:

«3) защиты и представительства интересов граждан Республики Казахстан, иностранных граждан, лиц без гражданства, трудящихся-мигрантов, жертв торговли людьми в судах, органах уголовного правосудия, иных государственных органах и негосударственных организациях в случаях и порядке, установленных настоящим Законом и иными законодательными актами».

43. В целях обеспечения эффективности оказания бесплатной юридической помощи трудящимся-мигрантам и другим лицам из уязвимых слоев общества рекомендуем разработать и внедрить механизм контроля качества оказанных бесплатных юридических услуг.

44. Принять необходимые эффективные меры, направленные на прозрачность всех открытых судебных процессов с участием трудящихся-мигрантов, а также деятельности органов судебной власти.

45. Обеспечить прозрачность информации о движении дел в суде с участием трудящихся-мигрантов, гарантировать доступность судебных актов всем участникам процесса.

46. В целях защиты прав трудящихся-мигрантов, не знающих либо слабо владеющих казахским или русским языками, на пользование языком, которым они свободно владеют, рекомендуем судебным органам при отправлении правосудия шире привлечь профессиональных переводчиков со знаниями узбекского, таджикского, кыргызского, турецкого и других языков.

47. Рекомендуем всем судебным органам широко применять нормы ратифицированных международных договоров в сфере прав человека при отправлении правосудия по уголовным, гражданским, административным и ювенальным делам.

48. Рекомендуем Комитету по правовой статистике и специальным учетам при Генеральной прокуратуре РК на регулярной основе осуществлять сбор данных, связанных с судебными решениями по восстановлению нарушенных прав иностранных работников, в том числе по эксплуатации трудящихся-мигрантов.

49. Рекомендуем Верховному Суду РК рассмотреть возможность обобщения гражданских, административных и уголовных дел, связанных с восстановлением нарушенных прав трудящихся-мигрантов.

50. Ускорить принятие Закона РК «О Фонде компенсации вреда потерпевшим».

51. Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» рекомендуем создать отдельный целевой фонд по оказанию помощи трудящимся-мигрантам, попавшим в трудную жизненную ситуацию в результате нарушения их трудовых прав работодателями.

52. Профсоюзным организациям, профильным НПО и медиаторам рекомендуем оказать необходимую правовую помощь трудящимся-мигрантам в урегулировании конфликтных ситуаций с работодателями, а также при взыскании суммы ущерба от правонарушителей, включая недобросовестных работодателей.

53. Провести образовательные программы в школах, колледжах, вузах, а также в широких кругах общественности о правах трудящихся-мигрантов. Краткую информацию о действующем миграционном и трудовом законодательстве Республики Казахстан и правах трудящихся-мигрантов рекомендуем распространять на автовокзалах, с которых многие мигранты начинают или заканчивают свою поездку, также на рынках, в мечетях, церквях, храмах и других общественных центрах.

54. Уполномоченным государственным органам и НПО провести широкую разъяснительную работу среди трудящихся-мигрантов положений Закона РК «О доступе к информации».

55. Повысить информированность общественности, включая взрослых и детей, о проблеме наихудших форм детского труда, ее масштабах и характеристиках, последствиях для ребенка и общества, а также об основах международного и национального законодательства в этой области.

56. В целях обеспечения доступа трудящихся-мигрантов на получение информации во всех управлениях миграционной полиции и уполномоченных государственных органах принять необходимые меры по размещению информационных досок в доступных для посетителей местах.

57. В целях совершенствования миграционного законодательства рекомендуем:

с учетом принципов гуманизации рекомендуем исключить арест из санкции статьи КоАП, предусматривающей взыскания за нарушения миграционного законодательства, а также в целях экономии предусмотренных процедур рассмотрение таких дел отнести к подведомственности органов внутренних дел;

предусмотреть в КоАП отдельную статью о прекращении производства по делу в связи с малозначительностью правонарушения, решение по которому вправе принять не только суд, но и соответствующее должностное лицо.

Рекомендации организационного и управленческого характера

58. Учитывая ежегодный рост миграции в Астану, а также в преддверии проведения международной выставки «EXPO-2017», для эффективной работы с населением и мигрантами рекомендуем выделить отдельное здание для Управления миграционной полиции ДВД города Астаны.

59. Учитывая высокий уровень миграционных процессов рекомендуем создать в городе Астане Центра временного содержания иностранцев (далее- Центр), нарушивших законодательство РК и подлежащих выдворению.

Создание Центра позволит упорядочить процедуру рассмотрения административных материалов в судебных органах, эффективно исполнять решения суда и организовать выдворение правонарушителей за пределы страны.

В настоящее время процедура выдворения иностранных граждан существенно затруднена, поскольку правонарушители в суд не являются и в

последующем затрачиваются значительное время и бюджетные ресурсы на организацию их поиска.

Кроме того, Центр позволит решить проблему содержания реадмиссируемых лиц (выдворенных из другой страны), улучшить профилактическую работу по пресечению фактов попрошайничества со стороны иностранцев, а также выявлению каналов незаконной миграции.

Помимо правонарушителей, в Центре также временно будут содержаться иностранцы и лица без гражданства, утратившие документы.

Раздел IV. Нормативно-правовое регулирование противодействия торговле людьми в Республике Казахстан

1. Национальная законодательная база и правоприменительная практика в области борьбы с торговлей людьми в Республике Казахстан

Одним из главных элементов успешной борьбы с торговлей людьми является наличие эффективного законодательства. Республика Казахстан предприняла ряд мер в этом направлении в последние годы.

Международные документы по вопросам торговли людьми, закрепляя основополагающие принципы и понятия, а также меры общего характера, призывают расширить международное сотрудничество в области обмена информацией, опытом и знаниями законодательства, судебного преследования и социальной помощи. Успех этой борьбы во многом будет зависеть от степени вовлеченности в нее каждой страны и от того, насколько принимаемые на национальном уровне меры будут адекватны характеру угрозы.

Торговля людьми как социальное явление имеет весьма глубокие исторические корни.

Возникнув в период существования рабовладельческих государств, торговля людьми сохранилась и в наше время. Впервые правовую характеристику как антиобщественное явление торговля людьми получила с принятием в 1815 г. Венским конгрессом Генерального акта, к которому было присоединено приложение о запрете торговли людьми на международном уровне.

Причинами преступности в данной сфере служит комплекс факторов. Это глобализация экономики и повышение трудовой мобильности (миграции), уровень безработицы, спрос на дешевую рабочую силу, развитие сети Интернета и другие. Как правило, такие преступления носят латентный характер и для их выявления необходим комплексный подход со стороны государственных органов и неправительственных организаций.

Казахстан является страной происхождения, транзита и назначения жертв торговли людьми, чему способствует открытость границ со странами СНГ, усиление миграционных потоков как между государствами, так и внутри республики, развивающаяся экономика, политическая стабильность.

С 2003 г. при Правительстве РК действует Межведомственная комиссия по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми. Постановлением Правительства РК от 28 января 2015 года №23 утвержден План мероприятий Правительства РК по профилактике, предотвращению и борьбе с преступлениями, связанными с торговлей людьми на 2015-2017 годы (далее – План).

За основу указанного Плана взяты Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы (*утвержденная Советом глав государств СНГ от 25 октября 2013 года*) и рекомендации Специального докладчика ООН по вопросам современных форм рабства Г.Шахинян, данные ею по итогам визитов в Казахстан в 2012 и 2014 годах.

Проводимая работа в рамках Плана реализуется по следующим направлениям:

- развитие международного сотрудничества в сфере противодействия торговле людьми;

- совершенствование законодательства;

- создание специализированных подразделений в правоохранительных органах;

- просветительская работа, взаимодействие с неправительственными организациями, развитие системы учреждений социального обслуживания для оказания помощи жертвам.

Торговля людьми

В соответствии с Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия торговле людьми» от 2 марта 2006 года были внесены изменения и дополнения во все статьи, предусматривающие уголовную ответственность за преступления, связанные с трафиком людей, в частности, введена новая редакция ст. 128 УК РК «Торговля людьми».

Принятым законом значительно расширены квалифицирующие признаки составов преступлений данной категории, ужесточены санкции за их совершение.

При введении указанной нормы в Уголовный кодекс РК были учтены положения международных актов, в первую очередь «Протокола о предотвращении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее», принятого в ноябре 2000 года Генеральной Ассамблеей ООН в качестве дополнения к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности.

В Уголовном кодексе РК понятие «торговля людьми» приведено в ст. 128 УК РК. Так, торговля людьми - это купля-продажа или совершение иных сделок в отношении лица, а равно его эксплуатация либо вербовка, перевозка, передача, укрывательство, а также совершение иных деяний в целях эксплуатации.

Следует отметить, что нормы Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющие Конвенцию против транснациональной организованной преступности, имплементированы в новый Уголовный кодекс РК.

Уголовное наказание

Ужесточены санкции за торговлю людьми, вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией, торговлю несовершеннолетними, вовлечение в занятие проституцией, организацию или содержание притонов для занятия проституцией и сводничество.

В новой редакции Уголовного кодекса РК, введенного в действие с 1 января 2015 года, данные нормы сохранены с определенными изменениями.

Так, в ст. 132-1 (ст.134 УК в редакции от 03.07.2014 г.) «Вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией» ужесточена ответственность при совершении преступления преступной группой или родителем, педагогом либо иным лицом, на которых законом возложены обязанности по его воспитанию, срок наказания в виде лишения свободы увеличен с десяти до 12 лет, в новом Кодексе в ст. 134 УК предусмотрено обязательное дополнительное наказание в виде пожизненного лишения права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью. В ст. 135 УК (ст.133 УК в старой редакции) «торговля несовершеннолетними» дополнительно включены квалифицирующие признаки: «в отношении несовершеннолетнего, заведомо для виновного страдающего психическим расстройством или находящегося в беспомощном состоянии», и «связанных с изъятием, сокрытием либо уничтожением документов, удостоверяющих личность потерпевшего». В старой редакции части 1 ст.271 УК «Организацию или содержание притонов для занятия проституцией и сводничество» санкция с лишением свободы предусматривала назначение штрафа либо лишение свободы до трех лет, то в новой редакции УК ст.309 в качестве наказания может быть назначено только лишение свободы сроком до пяти лет с конфискацией имущества. При этом состав данного преступления дополнен частью 2 с указанием квалифицирующих признаков, связанных с совершением деяния по предварительному сговору группой лиц, неоднократно и с привлечением заведомо несовершеннолетнего в занятие проституцией. Указанные преступные действия отнесены к тяжким преступлениям с определением наказания в виде лишения свободы от пяти до семи лет с конфискацией имущества. За совершение данного преступления преступной группой предусмотрено лишение свободы на срок от пяти до десяти лет, тогда как ранее наказание было предусмотрено сроком до пяти лет.

В качестве превентивных мер по предотвращению преступлений, связанных с торговлей людьми, были внесены изменения в другие виды законодательства, так как важную роль играют не только сами преступные действия, составляющие торговлю людьми, но и другие правонарушения,

которые служат закономерной предпосылкой совершения этих преступлений.

При этом отмечено, что в новый Кодекс не были перенесены некоторые положения прежней редакции отвечавшим нормам международного законодательства, ратифицированного Республикой Казахстан. Так из новой редакции ст.128 были исключены примечания, которые предписывали в ходе следствия не учитывать согласие потерпевшего на запланированную эксплуатацию, если было использовано любое из средств воздействия, указанных в части второй данной статьи. Данная норма была прописана согласно положениям Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющие Конвенцию против транснациональной организованной преступности.

Следует отметить, что с принятым 4 июля 2013 года Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия торговле людьми» установлена административная ответственность работодателя за нарушение трудового законодательства в отношении несовершеннолетних, субъектов здравоохранения за нарушение обязанностей по информированию органов внутренних дел о лицах, обратившихся по поводу свежих травм, ранений, криминальных аборт, физических и юридических лиц, предоставляющих помещения заведомо для занятия проституцией или сводничества. Введены ограничения на заключение трудового договора с лицами, ранее судимыми за преступления в отношении несовершеннолетних, связанными с торговлей людьми. В КоАП введена ст. 449 «Приставание в общественных местах». Уголовный кодекс РК относит торговлю людьми к правонарушениям против личности и устанавливает перечень способов торговли людьми, которыми являются: купля-продажа, совершение иных сделок, эксплуатация, вербовка, перевозка, передача, укрывательство, получение и иные деяния с целью эксплуатации.

В 2015 году органами внутренних дел возбуждено 345 уголовных дел, связанных с торговлей людьми:

по ст. 116 УК (*Принуждение к изъятию или незаконное изъятие органов и тканей человека*) - 1;

по ст. 125 ч.3 п.2 УК (*похищение человека с целью эксплуатации*) - 2;

по ст. 126 ч. 3 п.2 УК (*незаконное лишение свободы с целью эксплуатации*) - 2;

по ст. 128 УК (*торговля людьми*) - 41;

по ст. 134 УК (*вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией*) - 18;

по ст. 135 УК (*торговля несовершеннолетними*) - 46;

по ст. 308 УК (*вовлечение в занятие проституцией*) - 36;

по ст. 309 УК (*организация или содержание притонов для занятия проституцией и сводничество*) - 199.

Также, возбуждено 4 уголовных дела за создание и руководство организованной группой, в целях совершения одного или нескольких преступлений, связанных с торговлей людьми.

В 2015 году ОВД (*без учета ст.309 УК*) расследовано 153 уголовных дела, из них по итогам года в суде рассмотрено 12 дел, по которым осуждено 17 лиц (*от 1 года до 7 лет лишения свободы*).

Остальные дела на стадии расследования.

За 1 квартал 2016года по республике возбуждено 164 уголовных дела, из них:

похищение человека с целью эксплуатации – 3;

незаконное лишение свободы с целью эксплуатации – 5;

торговля людьми – 21;

вовлечение несовершеннолетнего в занятие проституцией – 7;

торговля несовершеннолетними – 7;

вовлечение в занятие проституцией – 22;

организация или содержание притонов для занятия проституцией и сводничество – 99.

Также, за создание и руководство организованной группой, преступной организацией, а равно участие в них (*ст. 262 УК*) возбуждено 3 уголовных дела.

Согласно отчета 1-М «Об уголовных правонарушениях»: по ст.128 УК РК (*Торговля людьми*) к уголовной ответственности привлечено в 2015 году - 17 лиц, за 1 квартал 2016 года – 6.

по ст.135 УК РК (*Торговля несовершеннолетними*) к уголовной ответственности привлечено в 2015 году - 9 лиц, за 1 квартал 2016 года – 32.

Преступления высокой латентности

Основными формами торговли людьми, исходя из поступивших в суды Республики Казахстан дел, являются торговля в целях эксплуатации, сексуальной и трудовой, в меньшей степени - торговля детьми с целью усыновления. Дела по незаконному обороту человеческих органов не рассматривались. Однако биотехническая революция с новыми открытиями в медицине и возможностями в развитии трансплантологии обуславливает спрос на донорские органы, и этот состав преступления требует отдельного изучения.

Торговля людьми относится к преступлениям высокой латентности. Основной проблемой в выявлении данного вида преступления является идентификация жертв торговли людьми.

Так, сложно распознать торговлю людьми на стадии вербовки и перевозки потерпевших. Преступные цели торговцев людьми становятся явными, только когда происходит непосредственная эксплуатация и потерпевшие лишены возможности самостоятельно обратиться в правоохранительные органы либо принять меры по противодействию эксплуатации.

Уголовная ответственность за торговлю несовершеннолетними выделена в отдельную норму, предусмотренную ст. 135 УК, которая отнесена к правонарушениям против семьи и несовершеннолетних. Закон предусматривает 13 квалифицирующих признаков при совершении торговли несовершеннолетними. Состав данного правонарушения относится к тяжкому, это же деяние, совершенное с квалифицирующими признаками - к особо тяжкому виду правонарушений.

Новым Уголовным кодексом РК, вступившим в действие с 1 января 2015 года, уголовная ответственность за правонарушения против несовершеннолетних усилена.

Такие виды торговли людьми, как вовлечение в занятие проституцией и организация и содержание притонов для занятия проституцией и сводничество отнесены к правонарушениям против здоровья населения и нравственности. Как торговля людьми, так и вовлечение в занятие проституцией заключается в эксплуатации другого лица. При вовлечении в занятие проституцией (ст. 308 УК РК) Уголовный кодекс Казахстана предусматривает в качестве способов совершения данного преступления обман, применение насилия, либо угрозы применения насилия, шантажа, повреждения или уничтожения имущества, которые являются истощающими. Торговля людьми путем вербовки с целью эксплуатации также предусматривает склонение лица к даче им согласия на совершение с ним сделки имущественного характера, совершенные обещаниями, уговорами, шантажом, угрозами. В связи с чем, в редакции старого УК, вовлечение в занятие проституцией отнесено к одной из форм торговли людьми.

Депонирование показаний участников уголовного процесса

Учитывая важность и актуальность проблемы, Верховным Судом Республики Казахстан на системной основе проводятся анализы и обобщения рассмотренных дел. В целях обеспечения правильного и единообразного применения законов РК и международных договоров, ратифицированных республикой 29 декабря 2012 года, было принято Нормативное постановление Верховного Суда РК за № 7 «О практике применения законодательства, устанавливающего ответственность за торговлю людьми», в котором нашли свое отражение вопросы судебной практики.

Одним из основных доказательств по преступлениям в сфере торговли людьми являются допросы потерпевших и свидетелей. В этой связи своевременным является введение новым Уголовно-процессуальным кодексом РК такого процессуального действия, как депонирование показаний потерпевшего и свидетеля следственным судьей еще на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Процедура депонирования может быть применена к свидетелям или потерпевшим от торговли людьми являющимися гражданами иностранных государств, что само по себе отвечает положениям Конвенции ООН, предписывающих государствам обеспечивать эффективную защиту от вероятной мести или запугивания в отношении участвующих в уголовном производстве свидетелей

Оно представляет собой полученные следственным судьей в ходе досудебного производства по делу показания потерпевшего и свидетеля, которые могут быть использованы в дальнейшем в ходе судебного рассмотрения дела в случае невозможности явки свидетеля в суд. В судебной практике по делам о торговле людьми допрос потерпевших в суде представлял большую сложность, так как многие из них, являясь гражданами других государств, уезжали до рассмотрения дела в суде. Это относится и к несовершеннолетним потерпевшим, неоднократные допросы которых наносят им психологическую травму. В соответствии с частью 3 ст. 217 УПК РК следственный судья производит допрос указанных лиц в присутствии прокурора, подозреваемого, его адвоката, возможно участие других участников процесса. Если присутствие подозреваемого на допросе угрожает безопасности потерпевшего, свидетеля, законодателем предусмотрено производство данного процессуального действия без участия подозреваемого. Уголовно-процессуальным законом предоставлено много возможностей осуществления допроса такого лица с сохранением конфиденциальности.

Так, для обеспечения безопасности участников судебного разбирательства при депонировании показаний в порядке ст. 217 УПК следственный судья вправе допросить без оглашения данных о личности защищаемого лица с использованием псевдонима, в соответствии со ст. 98 УПК также в условиях, исключающих узнавание защищаемого лица для остальных присутствующих по голосу и внешним данным; без визуального наблюдения его другими участниками судебного разбирательства, в том числе с помощью видеосвязи с использованием технических средств в режиме видеосвязи путем дистанционного допроса, предусмотренного ст. 213 УПК.

Эксплуатация жертв торговли людьми

Как показывает судебная практика, в Казахстане торговля людьми в большей степени совершается с целью трудовой или сексуальной эксплуатации. Потерпевшими при сексуальной эксплуатации преимущественно являются молодые женщины, при трудовой эксплуатации - мужчины. Жертвами часто становятся лица, занимающиеся малооплачиваемой и непрестижной в обществе работой, лица с низким уровнем образования, как правило, не знающие своих прав.

Характерной чертой правонарушений, связанных с торговлей людьми, является их организованный характер.

Рассмотренные судами Казахстана уголовные дела свидетельствуют о совершении преступлений, связанных с торговлей людьми, в большей степени организованными преступными группами, которые занимались организацией притонов. Виновные лица, как правило, путем уговоров, обмана, угроз, применения насилия вовлекают потерпевших в занятие проституцией, создают сеть притонов, распределяют роли участников

организованной группы: в качестве диспетчеров, принимающих вызовы, водителей, охранников, размещают объявления об услугах.

Торговля людьми сопряжена с другими видами правонарушений. В частности, анализ рассматриваемых судами в Республике Казахстан дел указывает на их условное деление на совершенные с вывозом людей за пределы страны и без вывоза потерпевших через границу. Следует отличать торговлю людьми от незаконного ввоза мигрантов (ст. 394 УК организация незаконной миграции). При разграничении квалификации указанных деяний суды исходят из субъективной стороны правонарушения. Целью незаконного ввоза мигрантов является незаконное перемещение людей или отдельного лица за вознаграждение имущественного характера, а целью торговли людьми - эксплуатация последних.

Возмещение ущерба жертвам торговли людьми

Одним из важных вопросов, возникающих при рассмотрении дел, связанных с торговлей людьми, является вопрос о возмещении ущерба. Согласно ст.71 УПК РК потерпевший имеет право на возмещение имущественного ущерба и морального вреда путем заявления гражданского иска, которое рассматривается в уголовном процессе. Закон предоставляет потерпевшему право обратиться с исковым заявлением с момента досудебного производства до завершения судебного следствия. При этом истец освобождается от государственной пошлины. В случае смерти потерпевшего его интересы могут быть представлены его близкими родственниками, супругом либо супругой.

Однако не все потерпевшие могут получить компенсацию причиненного им имущественного ущерба и морального вреда, у подсудимых может не оказаться средств для таких выплат.

Согласно части 7 ст. 71 УПК потерпевший (а в случае его смерти - правопреемник) имеет право на получение за счет бюджетных средств денежной компенсации за имущественный вред, причиненный особо тяжким преступлением, если у осужденного за такое преступление отсутствует имущество, достаточное для возмещения причиненного ущерба. Потерпевший в указанных случаях имеет право на компенсацию ущерба в полном объеме, если ущерб не превышает 150 МРП.

В связи с чем в Казахстане обсуждался вопрос о компенсации причиненного правонарушением вреда с учетом опыта других стран, поднимался вопрос о необходимости создания специальных государственных фондов, из которых компенсировался бы при определенных условиях имущественный вред потерпевшим от преступлений.

В 1983 г. Советом Европы была принята Европейская Конвенция «О компенсации ущерба жертвам насильственных преступлений», которая вступила в силу с 1 февраля 1988 г. Предусмотренная в странах Европы практика возмещения ущерба потерпевшим из специального фонда поддержки жертв преступлений, накопления которого осуществляются не из

денег налогоплательщиков, а за счет конфискации денежных средств, полученных преступным путем, штрафов и изъятого у преступников имущества, направлена на защиту интересов потерпевших.

Учитывая это, в РК новым Уголовно-процессуальным кодексом также предусмотрено создание Фонда компенсации вреда потерпевшим.

Потерпевшие имеют право безотлагательно получить полностью либо частично государственную денежную компенсацию из этого фонда. Суммы, выплаченные потерпевшим из фонда компенсации, по приговору суда будут возмещены виновным лицом, если виновное лицо является несовершеннолетним, то его законным представителем либо юридическим лицом, несущим в соответствии с законом материальную ответственность за вред, причиненный уголовно наказуемым деянием физического лица.

Расширение сотрудничества в рамках межгосударственных интеграционных образований способствует обеспечению взаимодействия по борьбе с организованной преступностью в целях пресечения торговли людьми, функционированию механизмов координации и сотрудничества на международном уровне в вопросах оказания правовой помощи и обмена информацией и опытом.

1. Международные механизмы противодействия торговле людьми

Согласно пункту 1 ст. 4 Конституции РК, действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда РК.

В целях усиления и активизации борьбы с торговлей людьми, а также для эффективной защиты прав жертв торговли людьми, Республика Казахстан ратифицировала ряд основных международных правовых актов (см. приложения настоящего аналитического доклада).

Следует отметить, что до принятия Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (который известен также как Палермский протокол), проблема торговли людьми затрагивалась в различных документах, включая Конвенцию 1926 года о рабстве, Дополнительную конвенцию 1956 года об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, и Конвенцию 1949 года о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами. Положения о борьбе с торговлей людьми содержатся и в других международно-правовых документах, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, Конвенция о правах ребенка 1989 года и Факультативный протокол к ней, касающийся торговли детьми, детской проституции и

детской порнографии, 2000 года.

К примеру, ст. 4 Всеобщей декларации прав человека указывает: «Никто не должен содержаться в рабстве или в подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах».

Ст. 8 Международного пакта о гражданских и политических правах говорит о том, что никто не должен содержаться в подневольном состоянии (п. 2) и принуждаться к принудительному или обязательному труду (п. 3 (а)). Что касается Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, то здесь запрет рабского или подневольного состояния косвенно закреплен в пункте 1 ст. 6, провозглашающем право каждого человека зарабатывать себе на жизнь трудом, «который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается».

В декабре 2003 года Палермский протокол вступил в силу и по состоянию на 27 января 2015 года его ратифицировали 117 государств мира. Цели этого Протокола заключаются в предупреждении торговли детьми и борьбе с ней при уделении особого внимания женщинам и детям; в защите и помощи жертвам такой торговли при полном уважении их прав человека; и в поощрении сотрудничества между государствами-участниками в достижении этих целей. ЮНОДК оказывает государствам практическую помощь в осуществлении Протокола, давая им рекомендации по подготовке законов и разработке всеобъемлющих национальных стратегий борьбы с торговлей людьми и содействуя в обеспечении ресурсами для их выполнения.

Кроме того, к борьбе с торговлей людьми имеет отношение и ряд документов МОТ, в том числе конвенции МОТ № 29 (1930 года) о принудительном или обязательном труде; № 100 (1951 года) о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности; № 105 (1957 года) об упразднении принудительного труда; № 111 (1958 года) о дискриминации в области труда и занятий; № 138 (1973 года) о минимальном возрасте для приема на работу; и № 182 (1999 года) о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда. Особое значение в этой связи имеет Протокол к Конвенции 1930 года о принудительном труде, вступивший в силу в 2014 году: он дополняет Конвенцию МОТ № 29 и укрепляет существующее международное право. Этот протокол вводит новые обязанности по предупреждению принудительного труда, защите жертв и обеспечению их доступа к средствам правовой защиты, таким, как выплата компенсации за материальный и физический ущерб. Он сопровождается рекомендацией, в которой даны технические указания по его осуществлению.

Конвенция МОТ № 189 (2011 года) о достойном труде домашних работников, вступившая в силу в 2013 году, и рекомендация № 201 к этой конвенции распространяют действие основных трудовых прав на домашних работников, включая тех, которые трудятся в частных домах, не имеют четких условий найма, являются незарегистрированными и исключенными из сферы применения трудового законодательства. В ней подчеркивается обязанность государств проявлять должное старание в области эффективного

искоренения детского труда и устанавливается минимальный возраст для домашних работников.

30 июля 2010 г. Генеральной Ассамблеей ООН был принят Глобальный план действий ООН по борьбе с торговлей людьми, который включает в себя четыре аспекта:

1. Предупреждение торговли людьми (через устранение экономических, политических, культурных факторов неравенства; исследований этой проблемы; расширение информационно-разъяснительных кампаний; сотрудничества стран-членов и т.д.);

2. Защита жертв торговли людьми и оказание им помощи (уголовная ответственность преступников; алгоритм помощи жертвам работорговли; учреждение Целевого фонда добровольных взносов ООН для жертв торговли людьми и т.д.);

3. Преследование преступлений в виде торговли людьми (активизации усилий по расследованию предполагаемых случаев торговли людьми; побуждения правоохранительных, иммиграционных, пограничных и других соответствующих органов государств к сотрудничеству друг с другом путем обмена информацией и т.д.);

4. Укрепление партнерского сотрудничества в деле борьбы с торговлей людьми (активизации международного, регионального и субрегионального сотрудничества в деле борьбы с торговлей людьми; укрепления Межучрежденческой координационной группы по борьбе с торговлей людьми).

3. Региональные правозащитные механизмы (Европа и СНГ)

Действие Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, вступившей в силу в феврале 2008 года, распространяется на все формы торговли людьми как на национальном, так и на транснациональном уровнях, на всех жертв этой торговли и на все формы эксплуатации. Конвенция открыта для ратификации государствами, не являющимися членами Совета Европы. Наблюдение за положением в странах, которые подписали Конвенцию, осуществляется Группой экспертов по вопросам противодействия торговле людьми. Совет Европы также оказывает правительствам помощь в осуществлении Конвенции и рекомендаций, составляемых в процессе наблюдения.

Затронутая проблема торговли людьми вызывает серьезную обеспокоенность во всем мире, в том числе в странах Европейского союза. В целях предупреждения, защиты, поддержки жертв и преследования торговцев в 2012 г. Европейская комиссия приняла стратегию Европейского союза на 2012-2016 годы по искоренению торговли людьми. Согласно законодательству Европейского союза, торговля людьми включает не только преступления, совершаемые в целях сексуальной или трудовой эксплуатации человека, но и нарушения его фундаментальных прав. В основе подхода Евросоюза лежат три принципа: предупреждение торговли людьми; защита

жертв преступников; привлечение торговцев людьми к уголовной ответственности.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе уделяет повышенное внимание проблеме торговли людьми с 2000 года, когда было принято первое решение Совета министров об активизации усилий ОБСЕ в области борьбы с торговлей людьми. В 2003 году был утвержден План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, а в 2006 году был назначен Специальный представитель и координатор по вопросам борьбы с торговлей людьми. В 2007 году была принята Платформа действий по борьбе с торговлей людьми, а в 2013 году – одобрено «Добавление к Плану действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми: 10 лет спустя».

В 2005 году члены Содружества Независимых Государств приняли Соглашение о сотрудничестве между государствами-членами СНГ в области борьбы с торговлей людьми, органами и тканями человека, после чего в 2006 году было вынесено Решение о Программе сотрудничества государств - членов СНГ в области борьбы с торговлей людьми на 2007-2010 годы. В 2009 году подписано Соглашение о сотрудничестве Генеральных прокуратур государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека. В 2010 году такое Соглашение было подписано между министерствами внутренних дел (полиции) государств-участников Содружества Независимых Государств.

Наконец, в 2013 году была принята Программа действий стран СНГ на 2014-2018 годы, нацеленная на содействие осуществлению Соглашения 2005 года и на облегчение эффективного сотрудничества на региональном уровне для предупреждения и пресечения торговли людьми и реабилитации жертв.

Следует особо отметить, что Международная организация по миграции также оказывает поддержку правительствам стран мира в борьбе с торговлей людьми через реализацию различных программ, направленных на предотвращение торговли людьми, оказание защиты и помощи жертвам торговли людьми, и преследование торговцев людьми.

Раздел V. Анализ исполнения рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека при Президенте РК «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан»

В целях противодействия торговле людьми в Республике Казахстан, а также во исполнение поручения Президента Республики Казахстан по совершенствованию законодательства в части ужесточения наказания за преступления, направленные против женщин и детей, в том числе за торговлю людьми, Комиссией по правам человека при Президенте РК при

поддержке Миссии Международной организации по миграции (МОМ) в РК в четвертом квартале 2014 года был подготовлен специальный доклад «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан» (далее – специальный доклад).

Специальный доклад Комиссии был одобрен резолюцией Президента Республики Казахстан 29 декабря 2014 года № 32-47.327 и направлен для реализации его рекомендации в Правительство и другие государственные органы РК.

Специальный доклад был основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследований за 2000-2012 годы. В нем широко привлечены данные государственных органов и неправительственных правозащитных организаций Республики Казахстан, Представительства Международной организации по миграции в Казахстане, других международных организаций, а также результаты социологических исследований «Права человека в Казахстане: общественное мнение», проведенных независимой Ассоциацией социологов Казахстана, являющейся постоянным членом Международной ассоциации социологов (ISA).

В докладе также были использованы сведения, полученные в результате посещения членами и экспертами Комиссии по правам человека учреждений здравоохранения, социальной защиты, образования и культуры, объектов строительства и торговых точек, других организаций; материалы международных конференций, «круглых столов», семинаров и тренингов, проведенных Комиссией по правам человека совместно с государственными органами и НПО РК, международными организациями в сфере прав человека в период с 2000 по 2012 годы; результаты обобщения и анализа обращений физических и юридических лиц в Комиссию по правам человека.

Для удобства восприятия результаты реализации рекомендаций специального доклада Комиссии (по состоянию на 1 октября 2016 года) приведены ниже в табличной форме.

Анализ реализации рекомендаций специального доклада «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан»

Рекомендация	Выполнена	В процессе реализации	Не выполнена	Обоснование КПЧ при Президенте РК
Рекомендации разделов 1 и 2 специального доклада				
<p>1. В целях приведения национального законодательства РК в соответствие с международными обязательствами РК в сфере противодействия торговле людьми рекомендуется разработать и принять отдельный Закон «О противодействии торговле людьми», в котором необходимо указать компетенции каждого государственного органа в области предупреждения торговли людьми, оказания защиты и помощи жертвам торговли людьми и преследования торговцев людьми.</p>				<p>Возможность разработки отдельного проекта Закона РК «О противодействии торговле людьми» изучается и обсуждается заинтересованными государственными органами при участии представителей Комиссии по правам человека.</p> <p>Принятие отдельного закона будет способствовать определению четких компетенций заинтересованных государственных органов для организации совместных усилий по борьбе с торговлей людьми.</p>
<p>2. Генеральной прокуратуре с привлечением НПО и международных организаций рекомендуется обеспечить регулярный мониторинг исполнения международных обязательств в сфере защиты прав человека и борьбы с торговлей людьми, взятых Республикой Казахстан.</p>				<p>Министерство юстиции РК при участии Генеральной прокуратуры РК, МВД РК и НПО, ПРООН регулярно проводит мониторинг исполнения международных обязательств в сфере защиты прав человека и борьбы с торговлей людьми. Комиссия по правам человека также проводит мониторинг исполнения международных обязательств в сфере прав человека.</p>
<p>3. Рассмотреть возможность присоединения РК к Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми от 16 мая 2005 года и Конвенции Совета Европы о защите детей от эксплуатации и</p>				<p>Во исполнение Плана мероприятий Правительства Республики Казахстан по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015 - 2017 годы, Министерство внутренних дел РК проинформировало Правительство о возможности присоединения Республики Казахстан к Конвенции Совета Европы о противодействии</p>

<p>надругательств сексуального характера от 25 октября 2007 года.</p>				<p>торговле людьми от 16 мая 2005 года и Конвенции Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера от 25 октября 2007 года, так как нормами уголовного законодательства Республики Казахстан предусмотрена уголовная ответственность за указанные преступления.</p> <p>Соответствующие нормативные правовые акты о ратификации выше-указанных Конвенций, подлежат обязательной юридической экспертизе в Министерстве юстиции РК в случае внесения названных международных договоров в текущий или перспективный планы заключения международных договоров Республики Казахстан и после согласования с заинтересованными центральными государственными органами согласно статьям 2-1, 3 Закона «О международных договорах Республики Казахстан».</p> <p>Присоединение Республики Казахстан к вышеуказанным конвенциям Совета Европы будет способствовать обеспечению основных прав человека для жертв торговли людьми, усилению борьбы со всеми формами сексуальной эксплуатации и сексуальному насилию в отношении детей, а также созданию особого механизма мониторинга и контроля.</p>
<p>4. В целях эффективной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, рекомендуем статьи 128 и 135 нового Уголовного кодекса РК перенести из глав 1 и 2 в главу 3 УК, где сосредоточены уголовные правонарушения против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина.</p>				<p>По рекомендациям о перенесении статей 128 и 135 нового Уголовного кодекса РК из глав 1 (Уголовные правонарушения против личности) и 2 (Уголовные правонарушения против семьи и несовершеннолетних) в главу 3 (Уголовные правонарушения против конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина) Уголовного кодекса РК.</p> <p>Преступление, предусмотренное статьей 128 УК (торговля людьми) посягает в первую очередь на личную свободу граждан и на свободу выбора рода занятий, гарантированную Конституцией Республики Казахстан.</p> <p>Объектом данного преступления является личная свобода граждан и свобода выбора рода деятельности.</p> <p>Объективная сторона этого преступления выражается в купле-продаже или совершении иных сделок в отношении лица, а равно его эксплуатации либо вербовке, перевозке, передаче, укрывательстве, получении, а также совершении иных деяний в</p>

				<p>целях эксплуатации, что является нарушением конституционных прав на неприкосновенность личности.</p> <p>В этой связи данный состав преступления правильно отнесен к главе 1 об уголовных правонарушениях против личности.</p> <p>Непосредственным объектом преступления, предусмотренного статьей 135 УК (торговля несовершеннолетними) также является личная свобода несовершеннолетнего. Факультативным объектом может выступать жизнь и здоровье несовершеннолетнего, интересы родителей или близких родственников по воспитанию этого подростка.</p> <p>Комиссия по правам человека согласилась с вышеизложенными обоснованными доводами Генеральной прокуратуры РК.</p>
<p>5. В целях усиления уголовной ответственности рекомендуем законодательно установить о неприменении сроков давности к лицам, совершившим преступления, связанные с торговлей людьми и несовершеннолетними.</p>				<p>В соответствии с частью 6 статьи 71 УК РК сроки давности не применяются к лицам, совершившим преступления против мира и безопасности человечества, коррупционные преступления, террористические преступления, экстремистские преступления, пытки, преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних, а также особо тяжкие преступления против личности, основ конституционного строя и безопасности государства, против общественной безопасности и общественного порядка, в сфере экономической деятельности.</p> <p>Из смысла указанной нормы следует, что сроки давности не применяются при совершении преступления, предусмотренного частью 4 статьи 128 УК РК.</p> <p>Между тем в рамках заседаний межведомственной рабочей группы (МВРГ) по мониторингу и обобщению практики применения Уголовного и Уголовно - процессуального кодекса РК (распоряжение ГП РК №1р/22 от 08.01.2015 г.) рассмотрены рекомендации Комиссии по правам человека при Президенте РК по вопросу внесения поправок в часть 6 статьи 71 УК в части запрета на применение сроков давности привлечения к уголовной ответственности к лицам, совершившим преступления, связанным с торговлей людьми, а также дополнение статьи 7 УПК РК понятием «преступления, связанные с торговлей людьми».</p> <p>По результатам рассмотрения данного вопроса на МВРГ под</p>

				председательством Первого заместителя Генерального Прокурора РК Меркеля И.Д. от 07.12.2015 г. принято решение о его отложении для дополнительной проработки с учетом дальнейшей правоприменительной практики.
6. Законодательно закрепить «период для реабилитации и размышления» сроком не менее 30 дней для того, чтобы предоставить жертвам торговли людьми возможность принимать обоснованное и осознанное решение о сотрудничестве с правоохранительными органами.				<p>Вопросы предоставления жертвам торговли людьми на законодательном уровне периода для реабилитации и размышления не менее 30 календарных дней для принятия решения о сотрудничестве с правоохранительными органами обсуждаются уполномоченными государственными органами при участии специализированных НПО и кризисных центров.</p> <p>Следует отметить, что Комиссия по правам человека считает недостаточным обсуждение данного вопроса и видит острую необходимость в принятии законодательных мер для закрепления «периода для реабилитации и размышления» для жертв торговли людьми, в течение которого в отношении них не могут быть применены никакие меры по выдворению. В течение этого периода лицо, в отношении которого есть достаточные основания полагать, что оно является жертвой, получает возможность пройти реабилитацию, избегая контактов с торговцами людьми, а также принять обоснованное решение о сотрудничестве с правоохранительными органами.</p>
7. Разработать и принять План мероприятий Правительства РК по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015-2017 годы.				
8. Проводить регулярный мониторинг исполнения уполномоченными компетентными органами Плана мероприятий Правительства РК по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015-2017 годы.				<p>Проводится постоянный мониторинг исполнения уполномоченными компетентными органами Плана мероприятий Правительства РК по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015-2017 годы. К примеру, соответствующая информация об итогах реализации Плана за 2015 год направлена МВД РК в Правительство РК (за исх. №1-3-7-59/258//23 от 05.02.2016 года).</p> <p>Для обеспечения прозрачности и укрепления сотрудничества</p>

				<p>между государственными институтами и гражданским обществом рекомендуется в дальнейшем обеспечить доступ всем заинтересованным организациям к информации об итогах ежегодной реализации Плана мероприятий Правительства РК по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015-2017 гг., и последующие Планы.</p>
<p>9. Подписать и ратифицировать договор между странами-участницами СНГ о реадмиссии; укреплять сотрудничество между странами Центрально-Азиатского региона и СНГ, Европейским Союзом, другими развитыми странами; развивать сотрудничество стран-участниц в области предупреждения незаконной миграции, в том числе торговли людьми.</p>				<p>Для урегулирования процесса возвращения и приема мигрантов, незаконно пребывающих на территории сторон, продолжается работа по заключению соглашений о реадмиссии.</p> <p>В настоящее время Республикой Казахстан подписано и ратифицировано 12 соглашений о реадмиссии (Швейцария, Узбекистан, Беларусь, Венгрия, Литва, Россия, Латвия, Молдова, Чехия, Германия, Норвегия и государства Бенилюкс).</p> <p>Еще 13 соглашений со странами ближнего и дальнего зарубежья о реадмиссии: Афганистан, Болгария, Греция, Иран, Ирак, Канада, Кипр, Корея, Кыргызстан, Пакистан, Польша, Таджикистан, Украина прорабатываются и находятся на разных стадиях внутригосударственного согласования.</p>
<p>10. Усилить взаимодействие экспертных сообществ, институтов гражданского общества и правоохранительных органов РК в сфере борьбы с торговлей людьми с аналогичными структурами государств-членов СНГ и ЕАЭС.</p>				<p>На основе имеющейся договорно-правовой базы установлено тесное взаимодействие с правоохранительными органами государств-участников СНГ, а также государств-членов ШОС, ЕАЭС, СВМДА, ОДКБ как в двустороннем, так и в многостороннем формате.</p> <p>Генеральной прокуратурой РК продолжается работа, направленная на расширение договорной базы с иностранными государствами в области противодействия преступности.</p> <p>Помимо близлежащих соседей приоритет отдается странам, с которыми Казахстаном налажены торгово-экономические отношения, а также имеющим высокий туристический потенциал, льготное налогообложение для ведения бизнеса и привлекательный инвестиционный климат.</p> <p>Эксперты гражданского общества и государственных органов РК взаимодействуют с аналогичными структурами государств-членов СНГ и ЕАЭС, принимают активное участие в «круглых</p>

				столах», семинарах, конференциях в сферах защиты прав жертв торговли людьми, а также в имплементации международных стандартов в национальное законодательство. Следует отметить, что реализация рекомендации №10 раздела 1 и 2 специального доклада будет продолжена уполномоченными государственными органами и институтами гражданского общества Республики Казахстан.
11. Уполномоченным государственным органам изучить лучший международный опыт противодействия торговле людьми (например, США и других развитых стран мира), и применять его на практике в борьбе с торговлей людьми в РК				Для обмена опытом сотрудники ОВД принимают участие в мероприятиях в Казахстане и за рубежом. Изучение уполномоченными госорганами лучшего международного опыта по противодействию торговле людьми продолжается.
12. Систематически обучать сотрудников полиции, прокуратуры и судебного корпуса по вопросам пресечения торговли людьми и преследования торговцев людьми, особенно по изучению современных методик и техник расследования (например, сбор доказательной базы)				Сотрудники органов внутренних дел на системной основе проходят подготовку и переподготовку в специализированных ведомственных учебных заведениях Министерства внутренних дел РК - Алматинской, Карагандинской и Костанайской академиях, и Актюбинском юридическом институте.
13. Инициировать проведение совместного обучения сотрудников правоохранительных органов РК с сотрудниками правоохранительных органов основных стран происхождения жертв торговли людьми, например, стран Центральной Азии, с целью укрепления сотрудничества по раскрытию преступлений, связанных с торговлей людьми				Совместное обучение сотрудников правоохранительных органов стран СНГ и ЕАЭС по вопросам раскрытия преступлений, связанных с торговлей людьми, проходит на базе Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь согласно решению Совета глав правительств СНГ от 23 мая 2008 года. Согласно данному решению Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь придан статус базовой организации государств-участников СНГ по подготовке, повышению квалификации, переподготовке кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми. Инициатива МВД РК по совместному обучению сотрудников правоохранительных органов стран Центральной Азии по

				раскрытию преступлений, связанных с торговлей людьми, на базе существующих институтов образования МВД РК, находится на рассмотрении в соответствующих министерствах внутренних дел стран ЦА.
14. Продолжать работу над дальнейшим совершенствованием национального законодательства РК в соответствии с международными обязательствами Республики Казахстан, а также с учетом наилучшего международного опыта по противодействию торговле людьми				КПЧ и уполномоченные государственные органы РК при участии НПО продолжают работу над дальнейшим совершенствованием национального законодательства в соответствии с международными обязательствами РК, а также с учетом наилучшего международного опыта по противодействию торговле людьми.
Рекомендации раздела 3 специального доклада				
1. Уполномоченным государственным органам обеспечить финансовое обеспечение и регулярно проводить совместно с НПО образовательные и информационные кампании с освещением в СМИ: по повышению осведомленности общественности о рисках торговли людьми; по повышению осведомленности общественности и группах риска о существующих услугах для жертв торговли людьми; по снижению спроса на дешевую рабочую силу, услуги коммерческого секса и другие формы эксплуатации				В 2017 году планируется внедрение Стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми во всех регионах Казахстана. В рамках компетенции по ведению мониторинга по предоставлению специальных социальных услуг МЗСР РК по итогам реализации пилотных проектов будет проведен анализ внедрения Стандарта и при необходимости внесены соответствующие изменения и дополнения в Стандарт. В рамках реализации рекомендации специального доклада Комиссии по правам человека, региональные местные исполнительные органы стали выделять средства из бюджета для поддержки деятельности кризисных центров, а также неправительственных организаций, занимающихся вопросами защиты прав жертв-торговли людьми в рамках государственного социального заказа. Следует отметить, что местные исполнительные органы в рамках государственного социального заказа из бюджета выделяют средства на предотвращение торговли людьми.
2. Обеспечить государственное финансирование для телефона доверия 11616. При этом рекомендуется согласовать с АО НК «Казахтелеком» возможность				

предоставления услуг телефонной связи для телефона доверия на безвозмездной основе.				
3. Инициировать создание единой линии телефона доверия по борьбе с торговлей людьми в Центральной Азии (один номер дозвона) с учетом данных, что жертвами торговли людьми в РК наряду с гражданами страны становятся трудящиеся-мигранты из государств Центральной Азии. Единый номер дозвона позволит повысить информированность потенциальных жертв торговли людьми из групп риска о работе телефона доверия в РК как стране назначения.				
4. В целях усиления мер, направленных на предотвращение совершения преступлений в сфере торговля людьми, правоохранительным органам рекомендуется: 1) регулярно осуществлять мониторинг материалов в СМИ и телекоммуникационных сетях, содержащих предложения товаров и услуг, связанных с торговлей людьми, а равно порождающих спрос на такие услуги; 3) усилить борьбу с коррупцией в рядах правоохранительных органов, а также принять меры по улучшению имиджа полиции посредством проведения различных социальных и информационных кампании, направленных на улучшение имиджа				<p>Пункты 1,3,5,6,7,8 и 9 рекомендации № 4 раздела 3 Специального доклада Комиссии находятся в процессе реализации. К примеру, правоохранительные органы (ГП и МВД) регулярно осуществляют мониторинг материалов в СМИ и телекоммуникационных сетях, содержащих предложения товаров и услуг, связанных с торговлей людьми, а равно порождающих спрос на такие услуги.</p> <p>В связи с принятием нового Закона РК «О противодействии коррупции», усилена борьба в рядах правоохранительных органов, а также приняты меры по улучшению имиджа полиции посредством проведения различных социальных и информационных кампаний.</p> <p>Усилен прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, в том числе: о трудоустройстве, охране труда, жизни и здоровья детей, об усыновлении или удочерении детей.</p> <p>Органы прокуратуры регулярно проверяют законность деятельности туристических фирм, а также организаций и физических лиц, оказывающих иностранным гражданам и</p>

<p>полицейского и качества его работы;</p> <p>5) усилить прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, в том числе: о трудоустройстве, охране труда, жизни и здоровья детей, об усыновлении и опеке, включая международное усыновление или удочерение детей;</p> <p>6) обеспечить регулярную проверку законности деятельности туристических фирм, а также организаций и физических лиц, оказывающих иностранным гражданам и гражданам РК консультационные и иные услуги;</p> <p>7) организовать прокурорский надзор за законностью в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих услуги по трудоустройству и обучению граждан Республики Казахстан за границей, а также брачных и модельных агентств;</p> <p>8) своевременно и эффективно реагировать на нарушения законодательства о занятости населения и социальном обеспечении, обращая внимание на законность в деятельности служб занятости населения по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы;</p> <p>9) при наличии оснований материалы прокурорских проверок следует оперативно направлять в</p>				<p>гражданам РК консультационные и иные услуги.</p> <p>На постоянной основе организован прокурорский надзор за законностью в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих услуги по трудоустройству и обучению граждан Республики Казахстан за границей, а также брачных и модельных агентств.</p> <p>Органы прокуратуры своевременно и эффективно реагируют на нарушения законодательства о занятости населения и социальном обеспечении, обращая внимание на законность в деятельности служб занятости населения по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы.</p> <p>При наличии оснований о существенных нарушениях законности материалы прокурорских проверок направляются в следственные органы для возбуждения уголовных дел.</p>
---	--	--	--	--

следственные органы для возбуждения уголовных дел.				
4-1. В целях усиления мер, направленных на предотвращение совершения преступлений в сфере торговли людьми, правоохранительным органам рекомендуется: 2) усилить кадровый состав специального подразделения МВД РК и его территориальных органов по борьбе с торговлей людьми высококвалифицированными специалистами, выделив дополнительные штатные единицы; 4) усилить уголовную ответственность государственных должностных лиц РК, виновных в совершении преступлений, связанных с торговлей людьми и внести соответствующие дополнения в Уголовный кодекс РК.				<p>Не был реализован пункт 2) рекомендации № 4 раздела 3 Специального доклада Комиссии, предусматривающий усиление кадрового состава специального подразделения МВД РК и его территориальных органов по борьбе с торговлей людьми высококвалифицированными специалистами.</p> <p>Также не был реализован пункт 4) рекомендации № 4 раздела Специального доклада, предусматривающий усиление уголовной ответственности государственных должностных лиц РК, виновных в совершении преступлений, связанных с торговлей людьми и внесению соответствующих дополнений в УК РК.</p>
5. Уполномоченным государственным органам разработать и реализовать программы, направленные на оказание своевременной социальной помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, трудящимся-мигрантам, прибывшим в РК и другим категориям лиц из числа уязвимых групп населения в целях избежания попадания их в рабство.				<p>Часть рекомендаций, касающихся разработки и реализации профилактических программ, направленных на оказание своевременной социальной помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, реализована уполномоченными государственными органами (Комитетом по охране прав детей МОН РК, Уполномоченным по правам ребенка в РК, МЗСР РК, МВД РК) совместно с НПО, принимаются необходимые меры по защите их прав. Соответствующая работа в этом направлении будет продолжена уполномоченными государственными органами и НПО.</p> <p>При этом трудящиеся-мигранты, прибывшие в РК и ставшие жертвами торговли людьми, то есть оказавшиеся в трудной жизненной ситуации на территории РК, не включены в государственные программы оказания помощи».</p>

<p>6. Уполномоченным государственным органам осуществлять тесное сотрудничество с местными и зарубежными НПО, международными организациями, дипломатическими представительствами и консульствами иностранных государств по борьбе с торговлей людьми.</p>				<p>Уполномоченные государственные органы РК осуществляют тесное сотрудничество с местными и зарубежными НПО, универсальными (ООН, ПРООН, ЮНИСЕФ, МОМ) и региональными (ОБСЕ, ЕС, ОИС, ШОС, СНГ, ЕАЭС) международными организациями, дипломатическими представительствами и консульствами иностранных государств по борьбе с торговлей людьми.</p>
<p>7. Привлекать НПО для проведения регулярного обучения сотрудников правоохранительных органов-участковых инспекторов полиции, инспекторов ювенальной полиции для искоренения предвзятого отношения к жертвам торговли людьми, обеспечения соблюдения прав человека и приоритета интересов пострадавших при выявлении и расследовании соответствующих преступлений, воспитания толерантного отношения, сострадания, чувства эмпатии к жертвам торговли людьми.</p>				<p>В рамках подготовительных работ по внедрению Стандарта МЗСР РК в 2015 году совместно с МОМ, ОБСЕ и КПЧ в 4-х пилотных регионах страны проведены однодневные обучающие семинары-тренинги для специалистов сферы социального обеспечения по вопросам идентификации и оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми. В работе семинаров приняли участие более 100 специалистов сферы социальной защиты и НПО.</p> <p>Руководители и эксперты НПО регулярно принимают участие в обучении сотрудников правоохранительных органов по вопросам борьбы с торговлей людьми и защиты прав жертв трафика.</p> <p>В период 16-17 июня 2016 года для специалистов Управлений координации занятости и социальных программ всех регионов и НПО в г. Алматы МЗСР РК совместно с МОМ проводило 2-х дневные обучающие семинары-тренинги по защите прав и предоставлению помощи жертвам торговли людьми с участием национальных и международных экспертов.</p> <p>Также 23 сентября 2016 года в городе Алматы МОМ и КПЧ совместно с МЗСР РК и НПО провело национальный диалог по вопросам противодействия торговле людьми и идентификации жертв торговли людьми с участием национальных и международных экспертов.</p> <p>Образовательные программы среди сотрудников правоохранительных органов необходимо продолжить и усилить в направлении воспитания толерантного отношения к жертвам торговли людьми.</p>

8. Проводить комплексные научные исследования в сфере торговли людьми с привлечением независимых экспертов и гражданского сектора.				МОН, Офис Программ ОБСЕ в Астане, КПЧ, МЗСР РК, Академия правосудия при Верховном Суде РК, Карагандинская академия МВД РК им.Б.Бейсенова, НПО (НГУ «Алматинская юридическая корпорация», «Союз кризисных центров» в Казахстане, ОО «Сана-Сезім», ОЮЛ «АСРИВ») проводят комплексные научные исследования в сфере борьбы с торговлей людьми с привлечением независимых экспертов и представителей гражданского общества.
9. Проводить регулярный мониторинг деятельности компетентных государственных органов по предотвращению торговли людьми.				Секретариат Комиссии по правам человека при Президенте РК проводит регулярный мониторинг деятельности уполномоченных государственных органов по предотвращению фактов торговли людьми. Результаты мониторинга приведены в настоящем аналитическом докладе. Проведение мониторинга будет продолжена КПЧ и Генеральной прокуратурой РК.
Рекомендации разделов 4 и 5 специального доклада				
1. Правоохранительным и иным компетентным государственным органам, а также НПО усилить работу по идентификации жертв торговли людьми, особенно среди иностранных трудящихся-мигрантов, а также женщин и детей				В 2014 году Министерством внутренних дел РК совместно с министерствами здравоохранения и социального развития, образования и науки РК при участии КПЧ и НПО разработаны и утверждены Критерии оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации, далее - Критерии оценки (<i>Совместный приказ МВД РК от 22 сентября 2014 года №630, МЗСР РК от 19 ноября 2014 года №240 и МОН РК от «26» сентября 2014 года №399, прилагается</i>). В 2016 году Министерством здравоохранения и социального развития РК по согласованию с Министерством внутренних дел РК и Министерством образования и науки РК принят Стандарт оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми (<i>Приказ МЗСР РК от 24 февраля 2016 года № 138</i>). Согласно указанным нормативным правовым актам, а также пункту 2 статьи 6 Закона РК от 29 декабря 2008 года «О специальных социальных услугах», лицо, в целях получения специальных социальных услуг, признается жертвой торговли

			<p>людьми независимо от наличия факта возбуждения уголовного производства по поводу совершенных действий.</p> <p>Критериями оценки регламентирован порядок идентификации лица, а Стандартом - условия его направления, приема и реабилитации в организациях, оказывающих специальные социальные услуги.</p> <p>С позиции Комиссии по правам человека при Президенте РК рекомендация № 1 разделов 4 и 5 специального доклада реализована частично.</p> <p>КПЧ рекомендует уполномоченным госорганам РК совместно с НПО усовершенствовать механизм идентификации жертв торговли людьми согласно международным стандартам.</p>
2. Разработать и внедрить инструкции по первичной идентификации жертв торговли людьми для сотрудников правоохранительных органов, включая миграционную, административную, криминальную полицию, а также сотрудников приемников-распределителей (для лиц без документов, удостоверяющих личность) и сотрудников других ведомств (государственная инспекция труда, органы здравоохранения, социальные службы, органы опеки и попечительства, сотрудники ЦАН и другие)			<p>В 2014 году Министерством внутренних дел РК совместно с министерствами здравоохранения и социального развития, образования и науки РК при участии КПЧ и НПО разработаны и утверждены Критерии оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации, далее - Критерии оценки (<i>Совместный приказ МВД РК от 22 сентября 2014 года №630, МЗСР РК от 19 ноября 2014 года №240 и МОН РК от «26» сентября 2014 года №399</i>).</p> <p>С позиции Комиссии по правам человека при Президенте РК рекомендация № 2 разделов 4 и 5 специального доклада реализована частично.</p> <p>КПЧ рекомендует уполномоченным госорганам РК совместно с НПО усовершенствовать механизм идентификации жертв торговли людьми согласно международным стандартам.</p>
3. Проводить регулярное обучение сотрудников правоохранительных и иных компетентных органов в сфере идентификации жертв торговли людьми при участии НПО.			<p>В рамках подготовительных работ по внедрению Стандарта МЗСР РК в 2015 году совместно с МОМ, ОБСЕ и КПЧ в 4-х пилотных регионах страны проведены однодневные обучающие семинары-тренинги для специалистов сферы социального обеспечения по вопросам идентификации и оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми. В работе семинаров приняли участие более 100 специалистов сферы социальной защиты и</p>

				<p>НПО.</p> <p>Руководители и эксперты НПО регулярно принимают участие в обучении сотрудников правоохранительных органов по вопросам борьбы с торговлей людьми и защиты прав жертв трафика.</p> <p>В период 16-17 июня 2016 года для специалистов Управлений координации занятости и социальных программ всех регионов и НПО в г. Алматы МЗСР РК совместно с МОМ проводило 2-х дневный обучающий семинар-тренинг по защите прав и предоставлению помощи жертвам торговли людьми с участием национальных и международных экспертов.</p> <p>Также 23 сентября 2016 года в городе Алматы МОМ и КПЧ совместно с МЗСР РК и НПО проводит национальный диалог по вопросам противодействия торговле людьми и идентификации жертв торговли людьми с участием национальных и международных экспертов.</p> <p>Образовательные программы для представителей НПО, государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов будут продолжены уполномоченными государственными органами при участии Миссии МОМ в РК и специализированных НПО.</p>
<p>4. Законодательно закрепить определение правового статуса жертв торговли людьми вне уголовного процесса и обеспечить государственную защиту и помощь жертвам торговли людьми независимо от факта возбуждения уголовного дела по торговле людьми. Также законодательно закрепить предоставление временного вида на жительство (разрешения на пребывание) для граждан других государств, ставших жертвами торговли людьми на территории Республики Казахстан, вне зависимости от принятого жертвой решения о сотрудничестве с правоохранительными органами.</p>				<p>Стандартом определен правовой статус жертв торговли людьми (подпункт 1) пункта 3 Стандарта). При этом помощь жертвам торговли людьми оказывается независимо от принятого жертвой решения о сотрудничестве с правоохранительными органами.</p> <p>С позиции КПЧ, Стандарт не определяет правовой статус, например, иностранных жертв торговли людьми, а во-вторых, он не предоставляет временного вида на жительство или разрешение на пребывание для граждан других стран.</p>

<p>5. Создать и внедрить эффективный механизм возмещения вреда потерпевшим от преступлений, в том числе жертвам торговли людьми согласно рекомендациям настоящего специального доклада Комиссии.</p>				<p>Во исполнение рекомендации Комиссии по правам человека при Президенте РК и пункта 17 Единого государственного плана действий по переходу на новую модель уголовного закона и уголовного судопроизводства, утвержденного Распоряжением Президента РК от 9 апреля 2014 года №278 Министерством финансов РК совместно с Генеральной прокуратурой РК разработаны проекты Закона РК «О Фонде компенсации вреда потерпевшим» и сопутствующего законопроекта.</p> <p>Проект Закона РК «О Фонде компенсации вреда потерпевшим» и проект сопутствующего законопроекта в начале 2016 года внесены на рассмотрение и обсуждение в Мажилис Парламента.</p>
<p>6. Разработать и запустить национальный механизм выявления и перенаправления жертв торговли людьми между правоохранительными органами, НПО, учреждениями здравоохранения, образования, социальными службами, и другими компетентными государственными органами, который бы определил четкие обязанности и роль каждого ведомства и организации в сфере выявления жертв торговли людьми, перенаправления их для получения защиты и помощи и непосредственного оказания помощи жертвам торговли людьми, а также порядок взаимодействия между задействованными организациями и ведомствами.</p>				<p>Стандарт оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми определяет механизм перенаправления между правоохранительными органами, НПО, учреждениями здравоохранения и социальной защиты, оказания помощи и будет соблюдаться всеми субъектами и организациями, оказывающими специальные социальные услуги жертвам торговли людьми независимо от форм собственности.</p> <p>Следует отметить, что Стандартом оговариваются объемы и механизмы получения помощи, однако не охватывается часть по идентификации жертв торговли людьми и не включены все ведомства, которые могут быть задействованы в идентификации жертв торговли людьми, например, МИД РК и представительства РК за рубежом в случае идентификации за границей. В целом, важно отметить, что механизм выявления и перенаправления шире, чем описано в действующем Стандарте, и не может быть ограничен им.</p>
<p>7. В рамках исполнения Закона РК «О специальных социальных услугах» определить ответственный государственный орган по разработке, внедрению и мониторингу стандартов</p>				

социальных услуг для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения (формами которого являются действия, связанные с бытовым насилием, торговлей людьми, в том числе несовершеннолетними, иными видами их эксплуатации, а также похищение людей).				
8. Изложить подпункт 8) пункта 1 статьи 6 Закона Республики Казахстан от 29 декабря 2008 года «О специальных социальных услугах» в следующей редакции:...8) жестокое обращение, которое приводит к реальному вреду здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека.				<p>МЗСР РК считает нецелесообразным внесение изменений и дополнений в пункт 1 статьи 6 Закона в предлагаемой редакции. Так как, понятия социальная дезадаптация (нарушение взаимодействия личности с социальной средой) и социальная депривация (ограничение и (или) лишение возможности самостоятельного удовлетворения лицом (семьей) основных жизненных потребностей) в полной мере отражают наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека. При этом Критерии оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации отражают перечень критериев определения физического (наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека), психологического (наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека), экономического и сексуального насилия (наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека).</p> <p>Комиссия по правам человека согласилась с позицией МЗСР РК.</p>
9. Включить в перечень получателей специальных социальных услуг в рамках реализации Закона РК «О специальных социальных услугах» иностранцев, в особенности трудящихся-мигрантов, а также лиц без гражданства, оказавшихся в трудной жизненной ситуации на				<p>Часть рекомендаций, касающихся включения лиц без гражданства, оказавшихся в трудной жизненной ситуации на территории РК в перечень получателей специальных социальных услуг в рамках реализации Закона РК «О специальных социальных услугах» (ст.3 Закона) реализована.</p> <p>Часть рекомендаций, касающихся включения трудящихся-мигрантов, оказавшихся в трудной жизненной ситуации на территории РК в перечень получателей специальных социальных</p>

территории Республики Казахстан.				услуг в рамках реализации Закона РК «О специальных социальных услугах» не реализована. Следует отметить, что на практике МИО требуют оказание услуг только для граждан РК.
10. Правительству РК разработать и принять Стандарт оказания специальных социальных услуг для жертв жестокого обращения, бытового насилия и торговли людьми.				
11. Уполномоченным государственным органам разработать и принять порядок определения критериев оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации.				Согласно Стандарту идентификация жертвы торговли людьми проводится в соответствии с Критериями оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации (утверждены совместным приказом Министра внутренних дел РК от 22 сентября 2014 года № 630, Министра образования и науки РК от 26 сентября 2014 года № 399 и Министра здравоохранения и социального развития РК от 19 ноября 2014 года № 240).
12. Создать экспертный совет из представителей госорганов, НПО и международных организаций для просчета предварительной стоимости специальных социальных услуг для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения с целью обеспечения качества предоставляемых услуг и с учетом лучшего международного опыта и стандартов.				В рамках Стандарта жертвам торговли предусматривается оказание комплекса специальных социальных услуг (социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-культурные, социально-экономические, социально-правовые услуги), в том числе оказание юридической помощи. На внедрение Стандарта в 2016 году из средств республиканского бюджета выделено 43,5 млн. тенге для 4-х пилотных регионов Республики в рамках государственного социального заказа: Костанайской и Южно-Казахстанской областей, гг. Астана и Алматы.
13. Определить и создать реестр государственных и негосударственных поставщиков (субъектов, предоставляющих услуги для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения) в целях обеспечения качества услуг, проведения мониторинга качества предоставленных услуг, организации				По вопросу создания реестра поставщиков услуг необходимо отметить, что Законом РК «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» предусмотрено ведение базы данных НПО в целях обеспечения прозрачности деятельности НПО и информирования общественности о них, а также для использования в рамках размещения государственного социального заказа, предоставления грантов и присуждения премий. При этом, реестр поставщиков государственного

информационного оповещения населения об услугах для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения				социального заказа ведется уполномоченным органом в сфере государственного социального заказа (МКС, МРГО РК).
14. Обеспечить государственное финансирование на республиканском и местном уровне для поддержки деятельности организаций по предоставлению помощи для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения.				На внедрение Стандарта в 2016 году из средств республиканского бюджета выделено 43,5 млн. тенге для 4-х пилотных регионов Республики в рамках государственного социального заказа: Костанайской и Южно-Казахстанской областей, гг. Астана и Алматы.
15. Обеспечить поддержку существующих кризисных и реабилитационных центров и создание новых в гг. Астана и Алматы и всех областях РК для предоставления помощи и защиты жертвам торговли людьми, включая услуги безопасного проживания, медицинскую и психологическую помощь, профессиональную подготовку и юридические консультации и иные виды помощи.				В 2017 году планируется внедрение Стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми во всех регионах Казахстана. В рамках компетенции по ведению мониторинга по предоставлению специальных социальных услуг МЗСР РК по итогам реализации пилотных проектов будет проведен анализ внедрения Стандарта и при необходимости внесены соответствующие изменения и дополнения в Стандарт. В рамках реализации рекомендации специального доклада Комиссии по правам человека, региональные местные исполнительные органы стали выделять средства из бюджета для поддержки деятельности кризисных центров, а также неправительственных организаций, занимающихся вопросами защиты прав жертв -торговли людьми в рамках государственного социального заказа.
16. Акиматам г.г. Астаны и Алматы и областей РК предусмотреть в местных бюджетах финансирование кризисных и реабилитационных центров для предоставления помощи и защиты жертвам торговли людьми, включая услуги безопасного проживания, медицинскую и психологическую помощь, профессиональную подготовку и юридические консультации и иные виды помощи.				В 2017 году планируется внедрение Стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми во всех регионах Казахстана. В рамках компетенции по ведению мониторинга по предоставлению специальных социальных услуг МЗСР РК по итогам реализации пилотных проектов будет проведен анализ внедрения Стандарта и при необходимости внесены соответствующие изменения и дополнения в Стандарт. В рамках реализации рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека, местные исполнительные органы стали выделять средства из бюджета для поддержки деятельности кризисных центров, а также неправительственных

				организаций, занимающихся вопросами защиты прав жертв - торговли людьми в рамках государственного социального заказа.
17. В целях государственной поддержки и финансирования из бюджета деятельности кризисных центров и приютов, оказывающих услуги жертвам торговли людьми и жестокого обращения, внести соответствующие изменения и дополнения в ст. 26-34, 53-55 Бюджетного кодекса РК.				Также не реализована рекомендация № 17 разделов 4 и 5 Специального доклада Комиссии, предусматривающая внесение изменений и дополнений в ст.26-34, 53-55 Бюджетного кодекса РК. Однако следует отметить, что в рамках 028 бюджетной программы возможно оказание услуг лицам из групп риска, попавшим в сложную ситуацию вследствие насилия или угрозы насилия (Администраторы бюджетных программ 256, 355, 395).
18. Усилить работу по совершенствованию института социальных работников и укреплению потенциала НПО в сфере предоставления услуг для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения, в том числе торговли людьми. Развивать образовательные программы для НПО и государственных служащих, специалистов в области жестокого обращения.				<p>В рамках подготовительных работ по внедрению Стандарта МЗСР РК в 2015 году совместно с МОМ, ОБСЕ и КПЧ в 4-х пилотных регионах страны проведены однодневные обучающие семинары-тренинги для специалистов сферы социального обеспечения по вопросам идентификации и оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми. В работе семинаров приняли участие более 100 специалистов сферы социальной защиты и НПО.</p> <p>Руководители и эксперты НПО регулярно принимают участие в обучении сотрудников правоохранительных органов по вопросам борьбы с торговлей людьми и защиты прав жертв трафика.</p> <p>В период 16-17 июня 2016 года для специалистов Управлений координации занятости и социальных программ всех регионов и НПО в г. Алматы МЗСР РК совместно с МОМ проводило 2-х дневные обучающие семинары-тренинги по защите прав и предоставлению помощи жертвам торговли людьми с участием национальных и международных экспертов.</p> <p>Также 23 сентября 2016 года в городе Алматы МОМ и КПЧ совместно с МЗСР РК и НПО проведен национальный диалог по вопросам противодействия торговле людьми и идентификации жертв торговли людьми с участием национальных и международных экспертов.</p> <p>Образовательные программы для представителей НПО, государственных служащих и сотрудников правоохранительных органов будут продолжены уполномоченными государственными органами при участии Миссии МОМ в РК и специализированных НПО.</p>

Итого	Реализованных рекомендаций – 13 (31 %)	Рекомендаций в процессе реализации- 21 (50%)	Не реализованных рекомендаций – 8 (19%)	
--------------	---	---	--	--

Итоги анализа реализации рекомендации Специального доклада

Сопоставительный анализ Секретариата Комиссии по правам человека при Президенте РК показывает, что по состоянию на 1 октября 2016 года реализация рекомендаций специального доклада Комиссии по противодействию торговле людьми выполнена в среднем на **31 %**, то есть из **42 рекомендаций Комиссии в полном объеме выполнены 13 рекомендации.**

Двадцать одна рекомендация находится в процессе разработки и реализации, что составляет 50 % от всех рекомендации Комиссии.

Восемь рекомендации не реализованы вовсе, что составляет 19 % от всех рекомендации специального доклада Комиссии.

В настоящее время Правительство и уполномоченные государственные органы РК, профильные НПО продолжают целенаправленную работу, связанную с реализацией на практике частично реализованных и нереализованных рекомендаций специального доклада Комиссии.

Рекомендации раздела 5 аналитического доклада

Рекомендуем Правительству и уполномоченным государственным органам, НПО Республики Казахстан продолжить работу по реализации оставшихся нереализованных рекомендаций специального доклада Комиссии «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан», одобренного Президентом Республики Казахстан от 29 декабря 2014 года №32-47.327.

Раздел VI. Актуальные проблемы противодействия торговле людьми и защиты прав жертв торговли людьми в Республике Казахстан

1. Защита конституционных прав жертв торговли людьми

Согласно пункту 1 ст. 1 Конституции РК человек, его жизнь, права и свободы являются высшей ценностью. Данная статья тесно связана с положением пункта 1 ст. 12, в котором человеку предоставляется и гарантируется государством право на защиту своих прав и свобод. Под государственной защитой прав и свобод понимается направленная на это деятельность всех ветвей государственной власти - законодательной, исполнительной, судебной. Каждая из них должна прилагать все усилия для создания таких условий, при которых человек мог бы беспрепятственно реализовать свои конституционные права и свободы. Это также подтверждается положением пункта 2 ст. 12 Конституции о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. При этом, в соответствии с пунктом 2 ст. 11 Конституции, государство обязуется обеспечить реализацию прав и свобод не только на территории РК, но и гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами, что весьма важно в рассмотрении вопроса нарушения прав человека при торговле людьми и их эксплуатации.

Таким образом, государство на конституционном уровне приняло на себя ответственность за защиту, обеспечение и гарантию основных прав и свобод человека и гражданина, как на территории РК, так и за ее пределами. Поскольку при торговле людьми и их эксплуатации нарушаются практически все жизненно важные права человека (см. таблицу 1), то можно утверждать, что государство несет за это ответственность и обязано принять эффективные меры по предотвращению и искоренению данной проблемы.

Государство несет ответственность по защите прав и свобод лиц, пострадавших от торговли людьми и эксплуатации не только в соответствии с конституционными нормами, но и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан (см. раздел IV настоящего доклада). Под ответственностью государства мы понимаем обязательства РК по соблюдению и гарантии прав человека, согласно международным и национальным нормативным правовым актам.

Все государства, которые ратифицировали договора о правах человека, ответственны за проведение мероприятий по предотвращению, расследованию и преследованию любых нарушений прав, признанных в соответствии с этими актами. От государства также требуется создание механизма восстановления нарушенных прав и предоставления компенсации за вред, причиненный нарушением права. Иными словами, государство должно принять меры по предотвращению торговли людьми и их

эксплуатации, эффективно проводить расследования преступлений, обеспечить надлежащее судебное преследование торговцев людьми, а также гарантировать выплату компенсаций пострадавшим.

Нарушаемое право человека по Конституции РК	Действия, приводящие к нарушению права человека
Право на жизнь пункт 1 ст.15	1) убийство; 2) доведение до самоубийства.
Право на личную свободу пункт 1 ст.16	1) похищение; 2) перевозка; 3) укрывательство; 4) ограничение передвижения.
Право на личную неприкосновенность пункт 1 ст.18	1) угрозы по отношению к жертве, членам его (ее) семьи и близким людям; 2) принуждение к употреблению наркотических и иных веществ; 3) принуждение к совершению аборта; 4) запрет использования контрацептивов; контроль над телом человека (женщины); 5) принуждение стать суррагатной матерью.
Право на защиту от пыток, насилия, жестокого или унижающего достоинство обращения, ст.17	1) пытки; 2) побои; 3) применение физического и психологического насилия.
Право на защиту от физического насилия, ст.17	1) изнасилование; 2) насилие во всех его формах и проявлениях; 3) принуждение к занятию проституцией.
Право на половую неприкосновенность	1) изнасилования; 2) принуждение к занятию проституцией и оказанию сексуальных услуг; 3) невозможность отказаться от полового контакта.
Право на охрану психического, физического и сексуального здоровья пункт 1 ст.29	1) принуждение к употреблению наркотических и иных веществ; 2) лишение пищи; 3) отказ в предоставлении медицинской помощи.
Свобода выбора места жительства и передвижения пункт 1 ст.21	1) лишение и ограничение свободы передвижения; 2) изъятие паспорта и других документов; 3) изоляция (запрет на вступление в контакты с родными и близкими и переписку)
Право на свободный выбор труда, пункт 1 ст.24	1) принуждение к нежелаемой работе; 2) принуждение к занятию проституцией и оказанию сексуальных услуг.
Право на недопустимость принудительного труда пункт 1 ст.24	1) изъятие заработков; 2) долговая кабала.
Право на соответствующие и благоприятные условия труда, пункты 2 и 3 ст.24	1) сверхурочная работа; 2) повышенная продолжительность рабочего дня; 3) работа без отдыха.

Право на безопасные, неугрожающие здоровью условия труда, пункт 2 ст.24	1) плохие условия труда; 2) недостаточные меры по охране здоровья и безопасности.
Право на соответствующее и достойное вознаграждение за выполненную работу пункт 2 ст.24	1) отсутствие оплаты труда; 2) нарушение условий контракта работодателем.

Таблица №1 Конституционные права человека, нарушаемые при торговле людьми и их эксплуатации

Вышеназванные обязательства государства вытекают из многих международных конвенций и соглашений. Например, к числу законодательных обязательств, прямо указанных в международно-правовых актах в качестве обязательств государств-участников ООН, то есть РК, относится обязательство о предоставлении жертвам торговли людьми возможности получения компенсации за причиненный ущерб (пункт 6 ст. 6 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности).

Во многих международно-правовых актах подробно перечислены обязательства, связанные с компетенцией государственных органов по борьбе с торговлей людьми, к их числу относятся:

- 1) разработка и принятие программ, предусматривающих эффективное сотрудничество с НПО и другими общественными организациями в целях предупреждения торговли людьми и борьбы с ней, а также защиты жертв, особенно женщин и детей, от ревиктимизации (п.1,2, 3 ст.9 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности);
- 2) поощрение мер по борьбе с торговлей невольниками (п. «а» ст.2 Конвенции ООН относительно рабства), проституцией (ст.16 Конвенции ООН о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами), всеми видами торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин (ст.6 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин);
- 3) обеспечение надлежащего контроля за агентствами по найму труда в целях ограждения лиц, ищущих работу, в особенности женщин, от опасности виктимизации (ст.20 Конвенции ООН о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами);
- 4) принятие мер защиты для обеспечения надежности выдаваемых документов на въезд (выезд) или удостоверений личности, которые в максимальной степени затрудняли бы их неправомерное использование, подделку, воспроизведение или выдачу (ст.12 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности) и другие.

Однако, некоторые из этих обязательств, принятых Казахстаном, остаются до сих пор не реализованными. К их числу относятся:

1) предоставление жертвам торговли людьми и эксплуатации возможности получения компенсации за причиненный ущерб;

2) создание органа по координации и централизации результатов расследования преступлений, связанных с торговлей людьми и эксплуатацией;

3) оказание социальной помощи мигрантам в отношении которых на территории страны были совершены преступления связанные с торговлей людьми.

Следует отметить, что в большинстве случаев человек, пострадавший от торговли людьми, воспринимается государством скорее как преступник, а не как жертва, без должного изучения причин, по которым он оказался в данной ситуации. Нарушения прав человека правоохранительными органами при обращении с пострадавшими случаются часто, когда жертвы торговли людьми и эксплуатации подвергаются арестам, задержанию и депортации. Государство рассматривает пострадавших как мигрантов, не имеющих документов, которые приехали в страну и работали в ней нелегально. Некоторых пострадавших задерживают, арестовывают и депортируют, если они были вовлечены в секс индустрию. Они не имеют возможности подать жалобу, добиться возмещения ущерба, проверить, безопасно ли их возвращение домой, и решить вопрос покинуть ли страну назначения (транзита) или просить в ней убежища. Эти проблемы возникают из-за того, что нет международных соглашений и программ между Республикой Казахстан и основными странами, куда ввозятся казахстанские граждане для торговли или эксплуатации, о защите и оказании помощи пострадавшим.

Халатность и коррумпированность отдельных сотрудников правоохранительных органов, а также врачей и медицинских работников родильных домов представляют собой немаловажный фактор торговли людьми, в том числе детьми, за который государство несет ответственность. Некоторые сотрудники правоохранительных органов считают, что женщины в полной мере знают о том, что они станут объектом торговли за рубежом, а также будут заниматься проституцией или оказывать иные сексуальные услуги. По их мнению, женщины осознают, что когда фирмы досуга или агентства по трудоустройству предлагают работу за рубежом, это автоматически означает работу в секс индустрии. По этой причине многие заявления, поступающие в УВД от родственников пропавших людей, остаются без должного внимания со стороны правоохранительных органов.

Из вышеизложенного следует, что государство ответственно за защиту прав и свобод жертв торговли людьми, и оно должно принять соответствующие конституционно-правовые и иные меры по предотвращению фактов торговли людьми через законодательные, исполнительные, судебные и правоохранительные органы.

2. Проблемы защиты прав жертв торговли людьми и пути их решения

Жертвами торговли людьми чаще становятся женщины и дети. В Казахстане в первую очередь в группы риска попадают люди, являющиеся социальным исключением: люди за чертой бедности, которые не могут решить свои финансовые проблемы, дети-сироты и дети оставшихся без попечения родителей, люди с ментальной инвалидностью, страдающие психическими заболеваниями, дети группы риска. Представители этих категорий группы риска чаще не включены в социальную систему, и потому больше подвержены опасности. Также потенциальными жертвами торговли людьми могут стать трудящиеся-мигранты, лица без определенного места жительства и женщины, уезжающие в другие страны для работы или замужества.

Как защитить права потерпевших от торговли людьми?

В свое время экс-Верховный Комиссар ООН по правам человека Н.Пиллэй говорила, что с жертвами торговли людьми часто обходятся как с инструментом уголовного расследования, а не как с обладателями прав, и что необходимо уделять больше внимания эффективной правовой защите пострадавших от торговли людьми. Эксперт ООН проанализировала ключевые компоненты права жертв торговли на эффективную правовую защиту, среди которых - реституция, реабилитация и возмещение ущерба. Реабилитация является «ключевой формой правовой защиты» и предполагает медицинскую и психологическую помощь, а также юридические и социальные услуги (5).

Основные принципы оказания социальной помощи и защиты прав пострадавших базируются на принципах «Кодекса профессиональной этики социальных работников»: принцип добровольности (свобода в принятии или отказе от социальных услуг), ориентация на права жертвы и индивидуальный подход, анонимность и конфиденциальность, толерантность (оказание помощи вне зависимости от национальности, вероисповедания, пола, возраста и т. д.) (6).

Наиболее сложная задача перед работниками полиции и социальных служб - даже не защита прав потерпевших от торговли людьми, а идентификация жертвы торговли людьми. Многие специалисты отмечают, что часто жертвы не считают себя пострадавшими, например, молодые люди, вовлеченные в проституцию в детском или подростковом возрасте, адаптировались в этой среде и считают, что с ними все в порядке, и не видят смысла менять что-то в своей жизни. Жертвы торговли людьми не осознают своего положения как рабства и не видят перспектив других направлений, а некоторые могут быть напуганы последствиями.

Следует отметить, что в последние годы во многих государствах активно работают программы помощи пострадавшим от торговли людьми, создаются кризисные центры. Однако, несмотря на эти позитивные сдвиги, проблемы защиты прав пострадавших в разных странах похожи, и среди этих проблем нами выделены следующие.

Со стороны правоохранительных органов и социальных служб:

трудности в идентификации жертв торговли людьми (не признают себя жертвами, особенно мальчики, молодые люди);

недостатки правовой системы (недостаточная защита жертв преступлений, медленный и долгий процесс расследования).

Со стороны потерпевших от торговли людьми:

отсутствие мотивации потерпевших к изменениям (уязвимость потерпевших из-за последствий пережитого насилия, психические расстройства, инвалидность, зависимости);

нежелание потерпевших сотрудничать со следствием (отказываются от показаний на сутенеров, организаторов проституции, эксплуататоров, сложно идет процесс взаимодействия полиции и пострадавших с ментальной инвалидностью).

Со стороны государства:

недостаточное финансирование государственных учреждений, неправительственных организаций и кризисных центров для осуществления деятельности по социально-правовой поддержке жертв от торговли людьми;

недостаточное количество или отсутствие временных убежищ для жертв торговли людьми.

Правозащитные организации перенимают опыт друг друга, но работают эти механизмы помощи потерпевшим от торговли людьми в разной степени, в зависимости от таких факторов, как государственная поддержка, поддержка финансовая со стороны партнеров, других организаций и общества. В целом их можно разделить на три группы: юридическая помощь пострадавшим, социальная помощь и образовательно-профилактическая работа.

Юридическая помощь выражается в помощи в оформлении документов, определения статуса жертвы, предоставления убежища и защиты, помощи в восстановлении прав, участия в судебных разбирательствах, получении компенсации. Социальная помощь - реабилитационные программы по психологическому и социальному выздоровлению, обеспечение питанием и необходимыми вещами, профессиональная подготовка и социализация, социально-медицинская помощь. В зависимости от финансовых ресурсов возможности у всех разные, и получается так, что в одних центрах пребывания пострадавших срок проживания может быть до 3 месяцев, когда человек уже способен адаптироваться, пройти реабилитацию, устроиться на работу и найти жилье, а в других временных убежищах срок проживания ограничен 10 сутками. Возмещение ущерба в наше время является одной из самых распространённых форм правовой защиты, но не всегда это доступно пострадавшим от торговли людьми. Многие центры занимаются только социальной поддержкой потерпевших, не оказывая юридического сопровождения. Обобщенная информация по видам механизмов защиты прав потерпевших от торговли людьми представлена в схеме № 2.

Тема защиты прав жертв торговли людьми становится все более актуальной в наше время, но больше уделяется внимания социальным правам потерпевших, и меньше - юридическим аспектам прав жертв торговли людьми. Многие социальные службы предоставляют и социальные, и медицинские, и юридические услуги. Наиболее активно развита работа по защите прав потерпевших в странах северной Европы и США, где есть специальные социальные учреждения и центры помощи, оказывающие услуги всем пострадавшим, согласно принципам социальной работы: толерантности, гуманности, добровольности, конфиденциальности.

Постепенным решением проблемы защиты прав жертв торговли людьми в РК может стать развитие гражданского общества и консолидация трех секторов - государственного, коммерческого и специализированных НПО. Отдельной категорией в противодействии торговле людьми и помощи пострадавшим является образовательно-профилактическая работа: обучение социальных работников и сотрудников правоохранительных органов навыкам идентификации жертв торговли людьми, общению с потерпевшими, оказанию им помощи. Также необходимым является профилактическая работа с детьми групп риска (дети-сироты, безнадзорные и беспризорные дети), с женщинами и девушками, собирающимися на работу за рубеж или замуж за иностранца. Информирование населения и освещение проблемы современного рабства помогло бы и в предотвращении многих случаев торговли людьми, и в формировании общественного внимания к проблеме.

Процессуальные гарантии защиты прав потерпевших от преступлений в сфере торговли людьми

В целях наиболее полного учета законных интересов и соблюдения прав потерпевших от преступлений в сфере торговли людьми в действующем законодательстве РК для таких лиц предусматриваются специальные процессуальные гарантии, включающие, в частности:

особенности их допроса с учетом их психологического состояния, характера и тяжести совершенных в отношении них правонарушений, а также тяжести причиненного им вреда;

обеспечение конфиденциальности информации, полученной от потерпевших от преступлений в сфере торговли людьми;

обеспечение закрытого рассмотрения материалов (сведений) от потерпевших от преступлений в сфере торговли людьми;

применение особых процедур, обеспечивающих безопасность указанных лиц в качестве потерпевших, включая меры их физической защиты, а также обязательное рассмотрение и разрешение гражданских исков потерпевших от торговли людьми в рамках уголовного судопроизводства.

Для защиты прав и законных интересов потерпевших от правонарушений в сфере торговли людьми, которые по своему физическому или психическому состоянию либо в силу несовершеннолетнего или малолетнего возраста лишены возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы, при рассмотрении дел об административных

правонарушениях и уголовных дел к обязательному участию в производстве привлекаются их законные представители или представители, которым предоставляются те же права, что и представляемым им лицам, а в отношении отдельных категорий детей, установленных законодательством Республики Казахстан порядке – также психолог или в необходимых случаях педагог.



Схема 2. Защита прав потерпевших от торговли людьми

3. Вопросы оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми в Казахстане

Согласно Закону Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» от 29 декабря 2008 года со всеми внесенными изменениями и дополнениями по состоянию на 1 августа 2016 года (*далее – Закон*) торговля людьми относится к форме жестокого обращения и является основанием для оказания специальных социальных услуг.

С точки зрения Комиссии по правам человека при Президенте РК, понятия социальная дезадаптация (нарушение взаимодействия личности с социальной средой) и социальная депривация (ограничение и (или) лишение возможности самостоятельного удовлетворения лицом (семьей) основных жизненных потребностей) в полной мере отражают наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека. При этом Критерии оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации отражают перечень критериев определения физического (наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека), психологического (наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека), экономического и сексуального насилия (наличие вреда здоровью, выживаемости, развитию или достоинству человека).

При этом, действие настоящего Закона распространяется на граждан Республики Казахстан, оралманов, а также постоянно проживающих на территории Республики Казахстан иностранцев и лиц без гражданства.

В рамках реализации норм Закона МЗСР РК разработан и утвержден Стандарт оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми (*далее – Стандарт*) (*утвержден приказом исполняющего обязанности Министра здравоохранения и социального развития РК от 24 февраля 2016 года № 138 «Об утверждении стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми» (зарегистрирован в Реестре государственной регистрации нормативных правовых актов Республики Казахстан от 28.03.2016 г. № 13543)*).

Стандарт разработан членами рабочей группы, в состав которой вошли представители министерств внутренних дел, образования и науки, МОМ, ОБСЕ, а также неправительственных организаций (НПО), которые непосредственно оказывают услуги жертвам торговли людьми с учетом рекомендаций 5-го и 4-го разделов рекомендаций специального доклада Комиссии по правам человека при Президенте РК «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан» (пункты 7 и 10 Рекомендаций).

Данный Стандарт устанавливает объем и требования к условиям и порядку предоставления специальных социальных услуг и оказания помощи организациями, оказывающими специальные социальные услуги жертвам торговли людьми независимо от форм собственности (пункт 6 Рекомендаций).

Стандартом определен правовой статус жертв торговли людьми (подпункт 1) пункта 3 Стандарта). При этом помощь жертвам торговли людьми оказывается независимо от принятого жертвой решения о сотрудничестве с правоохранительными органами (пункт 4 Рекомендаций).

Согласно Стандарту идентификация жертвы торговли людьми проводится в соответствии с Критериями оценки наличия жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и социальной депривации (*утверждены совместным приказом Министра внутренних дел РК от 22 сентября 2014 года № 630, Министра образования и науки РК от 26 сентября 2014 года № 399 и Министра здравоохранения и социального развития РК от 19 ноября 2014 года № 240*) (пункты 2 и 11 Рекомендаций).

В рамках Стандарта жертвам торговли предусматривается оказание комплекса специальных социальных услуг (*социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-трудовые, социально-культурные, социально-экономические, социально-правовые услуги*), в том числе оказание юридической помощи.

На внедрение Стандарта в 2016 году из средств республиканского бюджета выделено 43,5 млн. тенге для 4-х пилотных регионов Республики в рамках государственного социального заказа: Костанайской и Южно-Казахстанской областей, гг. Астана и Алматы (пункты 12 и 14 Рекомендаций).

Так, одной из сфер реализации государственного социального заказа является оказание помощи лицу (семье), находящемуся/находящейся в трудной жизненной ситуации²⁷. В этой связи оказание специальных социальных услуг жертвам торговли людьми в рамках государственного социального заказа из средств республиканского и местного бюджета предусмотрено в рамках:

1. Администратора бюджетных программ 256 (*Управление координации занятости и социальных программ области*):

018 бюджетная программа – «Размещение государственного социального заказа в неправительственных организациях»;

054 бюджетная программа – «Целевые текущие трансферты бюджетам районов (городов областного значения) на размещение государственного социального заказа в неправительственном секторе».

2. Администратора бюджетных программ 355 (*Управление занятости и социальных программ города республиканского значения, столицы*):

019 бюджетная программа – «Размещение государственного социального заказа в неправительственных организациях».

3. Администратора бюджетных программ 395 (*Управление занятости, труда и социальной защиты города республиканского значения, столицы*):

019 бюджетная программа – «Размещение государственного социального заказа в неправительственных организациях».

²⁷Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года N 36 «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан»

4. Администратора бюджетных программ 451 (*Отдел занятости и социальных программ района (города областного значения)*):

054 бюджетная программа – «Размещение государственного социального заказа в неправительственных организациях».

Также в рамках 028 бюджетной программы возможно оказание услуг лицам из групп риска, попавшим в сложную ситуацию вследствие насилия или угрозы насилия (Администраторы бюджетных программ 256, 355, 395) (пункт 17 Рекомендаций).

При этом в соответствии с Законом Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках» государственные закупки в случае приобретения специальных социальных услуг жертвам торговли людьми осуществляются способом конкурса.

По вопросу создания реестра поставщиков услуг необходимо отметить, что Законом Республики Казахстан «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» предусмотрено ведение базы данных НПО в целях обеспечения прозрачности деятельности НПО и информирования общественности о них, а также для использования в рамках размещения государственного социального заказа, предоставления грантов и присуждения премий. При этом, реестр поставщиков государственного социального заказа ведется уполномоченным органом в сфере государственного социального заказа²⁸ (*Министерство культуры и спорта Республики Казахстан*).

В связи с тем, считаем неправомерным создание реестра НПО при МЗСР РК, так данная функция находится на исполнении другого центрального государственного органа (пункт 13 Рекомендаций).

В 2017 году планируется внедрение Стандарта во всех регионах страны (пункты 15 и 16 Рекомендаций). В рамках компетенции по ведению мониторинга по предоставлению специальных социальных услуг МЗСР РК по итогам реализации пилотных проектов будет проведен анализ внедрения Стандарта и при необходимости внесены соответствующие изменения и дополнения в Стандарт.

В рамках подготовительных работ по внедрению Стандарта МЗСР РК в 2015 году совместно с ОБСЕ в 4-х пилотных регионах страны проведены однодневные обучающие семинары-тренинги для специалистов сферы социального обеспечения по вопросам идентификации и оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми. В работе семинаров приняли участие более 100 специалистов сферы социальной защиты и НПО.

Также 16-17 июня 2016 года для специалистов Управлений координации занятости и социальных программ всех регионов и НПО в г. Алматы совместно с МОМ проведен 2-х дневный обучающий семинар-тренинг по защите прав и предоставлению помощи жертвам торговли

²⁸ *Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2012 года № 270 «Об утверждении Правил ведения Реестра поставщиков государственного социального заказа»*

людьми с участием национальных и международных экспертов (пункты 3 и 18 Рекомендаций).

Следует особо подчеркнуть, что в Республике Казахстан уделяется постоянное внимание вопросам соблюдения и обеспечения прав и свобод детей. Детям-жертвам торговли людьми обеспечиваются права и свободы, гарантированные Конституцией РК, Конвенцией ООН о правах ребенка, другими международными договорами, ратифицированными РК, Законом РК «О правах ребенка», иными нормативными правовыми актами.

Государство обеспечивает защиту и помощь ребенку - жертве торговли людьми с момента совершения в отношении него преступления в сфере торговли людьми, в том числе после его идентификации в качестве жертвы торговли людьми, и до полной социальной адаптации и социальной реабилитации ребенка, независимо от его желания сотрудничать с государственными органами по вопросам выявления и раскрытия совершенного в отношении него преступления.

После присвоения ребенку правового статуса жертвы торговли людьми он незамедлительно направляется в органы и учреждения, уполномоченные законодательством на осуществление защиты и оказание помощи детям, пострадавшим от торговли людьми.

Сравнительный анализ законодательства и правоприменительной практики РК в сфере оказания специальных социальных услуг жертвам жестокого обращения показал, что действующий Закон РК «О специальных социальных услугах» не в полной мере охватывает оказанием социальных услуг всех категории жертв торговли людьми в Казахстане.

К примеру, действие данного Закона не распространяется на иностранцев, трудящихся-мигрантов и беженцев, временно проживающих на территории Республики Казахстан.

Исходя из вышеизложенного, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан внести соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство, с целью обеспечения соблюдения прав всех людей, чьи права были нарушены на территории Республики Казахстан.

4. Актуальные вопросы взаимодействия государственных и правоохранительных органов с институтами гражданского общества в сфере противодействия торговле людьми в Казахстане

Эффективность борьбы с торговлей женщинами и детьми во всех ее формах, может быть достигнута только тогда, когда к этой борьбе присоединится гражданское общество.

Неправительственные организации играют основную роль в предупреждении торговли людьми. НПО более остро, чем представители государственных структур, воспринимают необходимость соблюдения прав человека, скорее реагируют на нарушение этих прав. В современных международных документах по проблемам противодействия торговле

людьми НПО находятся в центре внимания как организации, которые защищают права человека, предоставляют социальную, психологическую и юридическую помощь, а также принимают активное участие в разработке нормативных правовых актов, программ, концепций, специальных аналитических докладов, посвященных вопросам противодействия торговле людьми и защиты жертв трафика.

Главными особенностями неправительственных организаций, деятельность которых связана с проблемами торговли людьми, можно назвать следующие: 1) соблюдение принципов защиты прав человека; 2) приоритетность интересов женщин и детей; 3) независимость от государственных и правоохранительных органов и других ведомств в деле защиты пострадавших от торговли людьми; 4) анонимность и конфиденциальность в работе с жертвами торговли людьми.

Во многих развитых странах неправительственные организации работают при поддержке собственных правительств или органов местного самоуправления. Государства видят в неправительственных организациях силу, способную решать многие острые социальные проблемы более эффективно, чем это делают государственные структуры. К сожалению, в постсоветских странах такая практика еще не полностью сложилась, но положительные тенденции, во взаимодействии государственных структур и неправительственных организаций имеется.

Взаимодействие неправительственных организаций и государственных органов осуществляется на трех уровнях: *региональном, национальном (правительственном) и международном*, что дает возможность видеть проблему торговли людьми во всех ее аспектах и соответственно разрабатывать адекватные программы действий и мероприятия.

Ведущая роль в международном сотрудничестве по противодействию торговле людьми принадлежит специальным международным организациям (ООН, МОМ, МОТ, ОБСЕ, Всемирная сеть за выживание, Коалиция против незаконного вывоза женщин, Всемирный альянс против незаконного вывоза женщин и другие). Неправительственным организациям уже в силу характера их деятельности присущи свобода выражения мыслей, гибкость действий и свобода выбора направлений работы, что дает им возможность решать задачи, которые не могут решать правительства и межправительственные организации. С этой целью неправительственные организации используют существующие международные документы и механизмы их применения. Исходя из своих целей, международные организации выполняют следующую стратегическую задачу - привлечение широких кругов общественности, в том числе представителей органов государственной власти, специалистов правоохранительных органов, научно-исследовательских и образовательных учреждений, общественных объединений, коммерческих организаций, банковских структур, средств массовой информации и других сил для создания системы противодействия торговле людьми.

Казахстанские НПО активно сотрудничают с международными и другими организациями. В рамках сотрудничества развиваются научные

исследования, общие программы по предотвращению незаконного вывоза людей; социальной поддержки и практической помощи жертвам (предоставление убежища, правовая помощь, деньги на решение насущных проблем пострадавших, медицинское обслуживание, психологическое консультирование), разработка долгосрочных стратегий по борьбе с торговлей людьми. Партнерами казахстанских НПО являются ПРООН, МОМ, МОТ, ЕС, ОБСЕ, ЮНИСЕФ, ЮСАИД, ЮНОДК, а также ряд зарубежных посольств аккредитованных в Казахстане (США, Великобритании, Королевства Нидерландов, Канады, Финляндии, Швеции). Включение в международные сети позволяет казахстанским НПО не только оказывать эффективную помощь жертвам торговли людьми и их родственникам, но и привлекать к решению сложных вопросов государственных структур.

Многостороннее международное сотрудничество побудило казахстанские неправительственные организации к созданию национальных сетевых объединений, работающих гораздо эффективнее в сфере противодействия торговле людьми. К числу таких сетевых неправительственных организаций относится, например, ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане, в состав которого входят специализированные НПО и кризисные центры в регионах Республики Казахстан.

На национальном уровне сетевые неправительственные организации ставят своей целью и задачами: 1) способствовать повышению уровня информированности казахстанского общества об опасности и масштабах торговли людьми, а также о необходимости адекватного реагирования на глобальные угрозы данного явления; 2) способствовать совершенствованию национальной правовой базы, направленной на повышение эффективности противодействия торговле людьми на национальном и региональном уровнях; 3) способствовать информационной, научной и организационной поддержке всех субъектов, участвующих в программах и проектах по борьбе с торговлей людьми; 4) содействовать всемирному развитию сотрудничества всех слоев общества в сферах борьбы с торговлей людьми, а также защиты прав жертв трафика.

Неправительственные организации играют также важную роль в лоббировании институционализации противодействия торговле людьми. Благодаря их усилиям практически во всех регионах Республики Казахстан созданы межведомственные комиссии по вопросам борьбы с торговлей людьми.

Важнейший вклад в разработку концептуальных подходов к разработке программных документов в борьбе с торговлей людьми вносят *научно-исследовательские институты и аналитические центры*. Результаты их исследований, затрагивают различные аспекты торговли людьми, в частности, социально-экономические причины, способы вербовки, недочеты казахстанского уголовного и административного права и другие.

Материалы исследований являются доказательной базой, подкрепляющей работу НПО по предупреждению торговли людьми. Но эти же исследования используются и государственными структурами при разработке проектов законов, предусматривающих усиление борьбы с торговлей людьми и укрепление правозащитных механизмов, созданию межведомственных комиссий по противодействию торговле людьми.

Участие независимых научно-исследовательских центров в выстраивании стратегии взаимодействия неправительственных организаций и государства имеет важное значение. Неправительственные организации испытывают определенные трудности при взаимодействии с правоохранительными органами при организации информационных кампаний и образовательных программ для сотрудников этих ведомств. Консервативность правоохранительных и специальных структур, отсутствие отдельного Закона о противодействии торговле людьми являются факторами, мешающими сотрудникам этих институтов признать наличие проблемы торговли людьми. Научно-исследовательские центры имеют более широкие возможности для организации и проведения семинаров, тренингов, конференций и других информационных программ в силу авторитетности своей деятельности, профессиональной подготовки, наличия контактов с руководителями силовых и административных ведомств. Они выступают как бы посредниками между официальными и неофициальными структурами, связывая воедино интересы гражданского общества и государства.

Опыт последних лет демонстрирует развитие форм и методов взаимодействия неправительственных организаций с органами государственной власти и представителями правоохранительных структур, миграционных служб, пограничного контроля и др. Это общие конференции, семинары, тренинги, «круглые столы», консультации, издание справочников и бюллетеней, учебно-методической и научной литературы, сбор данных о фирмах и брачных агентствах, занимающихся трудоустройством за рубежом, сотрудничество с работниками государственных структур с целью формирования национальной программы действий по предотвращению торговли людьми в Казахстане; сотрудничество с посольствами зарубежных государств в РК и посольствами РК за рубежом, с правительственными и неправительственными организациями в Казахстане и за рубежом с целью предотвращения торговли людьми и помощи ее жертвам и т.п.

В своей работе неправительственные организации возлагают большие надежды на будущих юристов, студентов вузов системы МВД и Генеральной прокуратуры РК, и в целом юридического профиля. Занятия и тренинги с курсантами позволяют донести до будущих специалистов информацию о состоянии проблемы торговли людьми и ее актуальности для государства. Подобные тренинги проводятся НПО и МОМ для сотрудников Управлений по борьбе с организованной преступностью МВД, ДВД областей, гг. Астаны и Алматы, пограничников, работающих в пунктах пропуска государственной границы Республики Казахстан. Особую активность в этой сфере деятельности проявляют ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане

(г.Алматы), ОО «Сана-Сезім» (г.Шымкент), ОО «Феминистская лига» (г.Кокшетау), ОФ «Родник» (г.Алматы), ОО «Центр поддержки женщин» (г.Петропавловск), ЧФ «Қорғау-Астана» (г.Астана), ОО «Мейірім» (г.Ақтау) и другие НПО, вошедшие в Национальную партнерскую сеть МОМ по борьбе с торговлей людьми.

Так, довольно эффективной мерой в предупреждении торговли людьми являются информационные кампании, основная цель которых повышение уровня информированности граждан, прежде всего женщин из групп риска, а также соответствующих властных структур об опасности стать жертвами торговли людьми, путях и возможностях противодействия этому преступлению. Деятельность в рамках информационных кампаний включает выпуск специальных радиопрограмм, роликов социальной рекламы, предусматривает налаживание постоянных контактов со СМИ, активную общественную деятельность, создание и трансляцию по телевизионным каналам документальных фильмов по проблеме торговли людьми. Кроме того, разрабатываются плакаты, листовки, брошюры с информацией о торговле людьми, которые распространяются с помощью волонтеров. В качестве мест распространения обозначаются Управления миграционной полиции и отделения корпорации «Правительство для граждан» (ЦОНов), где граждане оформляют регистрацию по месту жительства, получают паспорта и удостоверения личности. Буклет с информацией о возможности получить консультацию по «горячей линии» при выезде за границу может подтолкнуть человека поинтересоваться своими правами, например, при трудоустройстве за границей. Прихваченная «на всякий случай» листовка с общей информацией о разных странах и телефонами организаций, которые могут оказать помощь в сложной ситуации, может пригодиться после выезда за пределы РК

Все неправительственные организации, включающиеся в превентивную работу, обращают особое внимание на группы риска, к которым относятся женщины и молодые девушки, стремящиеся получить работу за рубежом. Они ставят перед собою задачу предупредить выезжающих казахстанских граждан об опасностях трудоустройства. Девушкам и женщинам, устраивающимся на работу за рубежом, выдаются рекомендации всегда иметь при себе паспорт и визу, четко знать имя и адрес работодателя, размер оплаты труда, условия проживания, срок контракта, оставлять копии паспорта и других документов родителям и друзьям. Перед отправлением в другую страну НПО мигрантам советуют обратиться в посольство и получить информацию об условиях иммиграции, миграционном и трудовом законодательстве страны пребывания.

В целях обеспечения оперативной связи с пострадавшими от преступлений, связанных с торговлей людьми, ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане поддерживает деятельность республиканской *горячей линии по противодействию торговле людьми (№11616)*.

Горячая линия № 11616 работает круглосуточно, экстренно реагирует на все телефонные звонки, дает консультации на казахском и русском

языках. При этом принципы анонимности и конфиденциальности звонков и обращений гарантируются.

Мониторинг звонков горячей линии по противодействию торговле людьми № 11616 за 01.07.2015-01.05.2016 гг.

За отчетный период на горячую линию № 11616 поступило: **2599 звонков:**

811 - звонков - трудоустройство граждан за рубежом -30%, от общего числа звонков;

758 - звонков - социальные вопросы 29%, от общего числа звонков;

529 - звонков - эмиграция, иммиграция, вопросы получения гражданства - 24%, от общего числа звонков;

255 - звонков - браки с иностранными гражданами, что составило 9 %, от общего числа звонков;

246 - звонков - обучение за рубежом - 8%, от общего числа звонков.

Благодаря проведенным аутрич - мероприятиям, информационным кампаниям, изданным информационным материалам, по сравнению с 2014 годом общее количество звонков увеличилось на 2 процента.

В рамках информационной кампании «Остерегайся торговли людьми!» и акции «Люди не товар» при поддержке Управления внутренней политики г. Алматы были проведены рабочие встречи с молодежью и населением о рисках торговли людьми. Раздавались информационные материалы с информацией о деятельности горячей линии № 11616, по республиканским телеканалам транслировался ролик на казахском и русском языках. Рекламные объявления о работе горячей линии также каждую неделю выходили в газете «Плюс». Начиная с августа 2012 года консультанты горячей линии № 11616 стали принимать звонки и по вопросам трудовой миграции.

Гендерный анализ звонков.

На горячую линию по противодействию торговле людьми № 11616 обратилось: мужчины - 1385 звонков (52%) и 1214 женщин 48% .

Анализ обращений

16 обращений, - касались вопросов фактов торговли людьми, что составило – 1 процент от всех обращений. По данным обращениям были направлены запросы в МВД РК.

1 кейс 25.05.15 г. на горячую линию 11616 обратился мужчина, гражданин Узбекистана и сообщил, что его и еще 10 человек удерживают на строящемся объекте, по адресу Атырауская область, поселок Ганюшкино, Курмангазийский район, ул.Кадыр Ата дом 70. У них забрали документы, не платят деньги и не отпускают домой, применяют насилие. По данному факту возбуждено уголовное дело по ст.126 УК РК незаконное лишение свободы.

2 кейс 14.06.15 г. на горячую линию 11616 обратился мужчина ,он сообщил, что его брат Орманов Жуманазар приехал в РК и устроился работать в городе Караганде, улица Щербакова 66, у него забрали документы, избивали, деньги за работу не платили, ему и еще 6 удалось бежать. На данный момент все 7 человек, без документов, находятся в

Южно-Казахстанской области и просят помочь с возвращением на родину. По данному факту возбуждено уголовное дело по ст.126 УК РК незаконное лишение свободы

3 кейс 10.07.15 г. на горячую линию 11616 обратился мужчина, он сообщил, что его племянник находится в рабстве в Карагандинской области за районным центром Егиндыбулак в сторону поселка Терей, далее 6 км находится зимовка, его там удерживают, заставляют работать, труд не оплачивают.

По данному факту возбуждено уголовное дело по ст.126 незаконное лишение свободы.

Проведенный анализ обращений на горячую линию № 11616 показал, что основной процент звонков поступает от возрастной группы: 25-30 лет, чаще всего обращаются работающие респонденты - 42,2 %, неработающие составляют -39,1%. Реже всех звонки поступают от учащихся и молодежи-13,7 %.

Работа горячей линии №11616 является ярким примером конструктивного сотрудничества НПО с правоохранительным органом (МВД РК) и международной организацией (МОМ).

Но ограничиваться информированием потенциальных жертв о возможных преступлениях недостаточно. Опыт работы международных и казахстанских неправительственных организаций свидетельствует о серьезных проблемах, возникающих у тех, кому удалось вырваться из рабства: медицинских, психологических, правовых и других. Поэтому еще одно направление работы неправительственных организаций обязательно включает в себя *помощь жертвам торговли людьми*. Социальная помощь потерпевшим, включает в себя все действия, направленные на реабилитацию и реинтеграцию потерпевших. Среди них: организация помощи за границей, содействие в возвращении в Казахстан или в страну происхождения, предоставление медицинской, психологической, правовой, юридической помощи, организация получения новых профессиональных знаний, трудоустройство и т.д.

Особое внимание уделяют НПО организации медицинской помощи женщинам, пострадавшим от сексуальной эксплуатации. Это не только личная, но и общественная проблема, решать которую необходимо как неправительственным организациям, кризисным центрам, так и государству.

Не менее важна психологическая поддержка жертв торговли людьми, осуществляемая неправительственными организациями. От того, как пострадавших воспримет общество в первые дни по возвращении, часто зависит их дальнейшая судьба. Нередко неприятие семьей, отчуждение окружающих толкают жертвы на поиски новых рискованных возможностей устройства собственной жизни, и они снова оказываются в руках торговцев «живым товаром». Поэтому опытные психологи стремятся снять с жертвы чувство вины за случившееся, преодолеть стыд и страх преследования.

И, наконец, особая часть работы НПО это *преследование торговцев*. Это не означает, что сами неправительственные организации занимаются

расследованием конкретных случаев торговли людьми и сбором доказательной базы. Здесь речь идет о *социальной адвокации*. Реальные меры в этом направлении предложены Всемирным альянсом против торговли женщинами (GAATW). В сотрудничестве с международной юридической группой были разработаны Стандарты по оказанию гуманитарной помощи лицам, ставшим объектами торговли. В этом документе ставятся акценты на том, что жертвы торговли не являются преступниками. А это значит, что они не могут подлежать судебному и иным формам преследования со стороны государства и правоохранительных органов. Каждое государство и общественность должны встать на их защиту. Законодательно необходимо закрепить гуманное обращение с ними. А правительства должны гарантировать им безопасное возвращение на родину или право на легальное убежище в стране назначения, куда их вывезли

Казахстанский неправительственный сектор принимает на себя роль связующего звена между пострадавшими и правоохранительными органами в случаях, когда находящаяся на реабилитации в НПО жертва трафика, как потерпевшая, добровольно желает дать показания против торговцев людьми

Практика свидетельствует, что многие потерпевшие имеют отрицательный опыт столкновения с полицией за рубежом и с правоохранительными органами в странах СНГ. Обращение в эти структуры несет значительный риск для мигрантов через использование их как свидетелей в интересах борьбы с организованной преступностью без предоставления определенной защиты или поддержки. Пострадавшие редко соглашались. Одна из причин это чувство страха. Жертвы не рассказывают, что были запуганы работоторговцами, посажены на наркотики или к ним применяли насилие. Они предпочитают быть депортированными или отсидеть некоторый срок в тюрьме. Дать показания для них значит, во-первых, предать огласке свое прошлое, а, во-вторых, подвергнуться преследованиям как со стороны бывших хозяев, так и со стороны торговцев людьми в стране происхождения. Часто пострадавшие боятся не только за свою жизнь, но и за жизнь близких, которые могут стать объектами запугивания и преступлений.

Сама процедура суда является большим испытанием для пострадавших от торговли людьми. Преследование преступников не всегда включает защиту и соблюдения прав жертв, а, наоборот, в большинстве случаев, интересы пострадавших женщин полностью подчиняются интересам расследования. Профессиональные адвокаты торговцев людьми и сутенеров делают все возможное для того, чтобы доказать добровольность действий со стороны жертвы торговли людьми, ее моральную несостоятельность, акцентируют внимание на ее безволии и бесхарактерности. Этим пострадавшие превращаются в соучастников, хотя к ним было применено насилие со стороны клиентов и торговцев людьми. НПО служат источником физической и эмоциональной поддержки пострадавшему во время следственных действий. Правоохранительным органам следует предоставить психологам из НПО возможность консультировать пострадавших в ходе

расследования. Это поможет жертве осознанно подойти к даче показаний, правдивость которых зависит от эмоционального, физического и психологического состояния пострадавшего.

Взаимодействие НПО с правоохранительными органами

Сотрудничество НПО с правоохранительными органами может осуществляться по следующим направлениям:

1) привлечение сотрудников НПО для участия в следственных действиях. Например, в качестве специалистов при производстве допроса потерпевших на досудебном расследовании и в ходе судебного разбирательства (ст.80 УПК РК), а также в качестве представителей потерпевших в ходе уголовного судопроизводства, в соответствии со ст.76 УПК РК. Для привлечения сотрудника НПО, обладающего специальными познаниями в определенной области (например, психологии, психиатрии, социальной педагогики, миграционного законодательства) к участию в следственном действии, потерпевший или его представитель должны заявить соответствующее ходатайство следователю или судье;

2) оказание потерпевшим психологической или иной помощи, для их эффективного участия в следственных действиях по возбужденному уголовному делу, в том числе изменение позиции недоверия пострадавшего к правоохранительным органам;

3) оплата юридических услуг, оказываемых жертвам в процессе уголовного судопроизводства;

4) аренда жилья, организация приютов для проживания потерпевших;

5) сообщение в правоохранительные органы о ставших известными фактах торговли людьми;

6) организация и проведение учебных мероприятий и семинаров, направленных на повышение профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов, специализирующихся на раскрытии и расследовании торговли людьми.

5. Взаимодействие государственных органов с частным сектором (бизнес-структурой) в сфере противодействия торговле людьми

Торговля людьми подпитывает глобальный рынок, нуждающийся в дешевом, нерегулируемом и допускающем эксплуатацию труде, а также в товарах и услугах, которые этот труд может произвести. Что касается частного сектора, то ключевая роль, которую участники этого сектора могут сыграть в устранении торговли людьми из производственно-сбытовых цепочек, является широко признанной.

Важно побуждать частный сектор к осуществлению корпоративной политики, направленной на разрыв любых связей между законным бизнесом и торговлей людьми. Представителям частного сектора нередко не уделяют достаточного внимания в рамках инициатив по борьбе с торговлей людьми, к

которым, как правило, привлекают только способствующих переменам представителей из правительственных, межправительственных и неправительственных организаций.

Согласно положениям пункта 3 статьи 11 Протокола о торговле людьми, государства-участники должны принять «законодательные или другие надлежащие меры для предупреждения, насколько это возможно, использования транспортных средств, эксплуатируемых коммерческими перевозчиками», при совершении преступлений торговли людьми. Такие меры включают «установление для коммерческих перевозчиков, в том числе любой транспортной компании или владельца или оператора любых транспортных средств, обязательства убедиться в том, что все пассажиры имеют документы на въезд/выезд, необходимые для въезда в принимающее государство».

Помимо обеспечения ответственности юридических лиц, важно повышать уровень осознания ими проблемы и побуждать их к выработке этической политики и кодексов поведения, требующих проведения политики абсолютной нетерпимости, когда речь идет о той или иной форме торговли людьми и в частности о торговле детьми.

Роль частного сектора особенно важна, когда речь идет о торговле детьми в целях сексуального туризма. В таких случаях агентства, связанные с туристическим бизнесом, могут получать выгоды от этой практики и даже открыто способствовать ей в целях получения прибыли. В состав таких агентств могут входить отели, таксомоторные парки и агентства по туризму и путешествиям.

Бизнес-структуры, предприятия и фирмы, туристические компании, транспортные компании, агентства занятости, брачные агентства, агентства по иностранному усыновлению, рекламные агентства, массажные салоны, ночные клубы и другие организации должны оказать содействие правоохранительным органам РК в предупреждении и пресечении преступлений, связанных с торговлей людьми, в том числе детьми.

С позиции Комиссии по правам человека, действие законодательства о борьбе с торговлей людьми должно касаться деятельности туристических и транспортных компаний, агентств занятости, брачных агентств, агентств по иностранному усыновлению, рекламных агентств, массажных салонов, ночных клубов и других развлекательных центров.

В целях повышения вклада частных структур в борьбе с торговлей людьми, рекомендуем:

применяя Руководящие принципы УВКПЧ ООН по предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (25), разработать и составить перечень показателей и нормативов, которые могут использоваться предприятиями для оценки рисков торговли людьми и принудительного труда в своих производственно-сбытовых цепочках;

побуждать частный сектор к разработке и эффективному проведению мероприятий по саморегулированию (внедрению кодексов поведения и других аналогичных механизмов) в целях повышения осведомленности

предприятий о рисках, сопряженных с торговлей людьми, и их стимулирования к принятию мер по искоренению этой торговли из их производственно-сбытовых цепочек;

поощрять частный сектор к разработке и внедрению кодексов этического поведения в отношении жертв торговли людьми, детского сексуального туризма и всех форм эксплуатируемого труда;

создать стимулы для поощрения частного сектора к отказу от использования эксплуатируемой рабочей силы, например путем введения налоговых льгот для корпораций, которые придерживаются принятых этических норм.

6. О деятельности специализированных НПО и кризисных центров Казахстана и их проблемах

В сфере противодействия торговле людьми гражданское общество является существенно важным партнером во всех усилиях по предупреждению преступлений, защите их жертв и уголовному преследованию преступников. Организации гражданского общества Казахстана помогают государству в выявлении жертв торговли людьми и оказывают непосредственные услуги, такие как правовая помощь, медицинское обслуживание и психологическая поддержка, на всех стадиях судебного процесса; они также могут способствовать достойному прохождению процессов репатриации (если таково пожелание жертвы) и реинтеграции или интеграции в жизнь общества, если жертве предоставляется вид на жительство.

Палермским протоколом обусловлено, что государства-участники должны сотрудничать с НПО в принятии превентивных мер по борьбе с торговлей людьми и мер по предоставлению помощи и защиты. В пункте 3 статьи 9 Протокола содержится призыв к государствам-участникам ввести меры по предупреждению торговли людьми, а также следующая рекомендация:

«Политика, программы и другие меры, разрабатываемые и принимаемые в соответствии с настоящей статьей, в надлежащих случаях, включают сотрудничество с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества».

Аналогичным образом, в статье 6 Палермского протокола говорится:

«Каждое государство-участник рассматривает возможность реализации мер по обеспечению физической, психологической и социальной реабилитации жертв торговли людьми, в том числе, в надлежащих случаях, в сотрудничестве с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества».

Важное место в национальной системе защиты прав человека в Казахстане занимают неправительственные правозащитные организации, а

также специализированные НПО, занимающиеся вопросами защиты прав жертв жестокого обращения, в том числе жертв торговли людьми.

Неправительственные организации являются для Комиссии стратегическими партнерами в сфере прав человека, в том числе разработке специальных докладов и программ, способствующих совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав человека.

Ценность НПО заключается в том, что они работают непосредственно с социально уязвимыми группами населения. Проводя свой правозащитный мониторинг и отстаивая соблюдение прав человека в государственных органах, НПО являются важным источником информации о фактах нарушения прав человека, они вырабатывают конструктивные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, содействуют распространению в обществе знаний о правах человека и навыков их защиты.

Как было отмечено ранее, ключевым агентом в предотвращении торговли людьми является сектор неправительственных организаций, которые являются лидером в области тех практических инициатив, которые реально противодействуют торговле людьми и помогают ее жертвам. Многочисленные инициативы и мероприятия по противодействию торговле людьми, организованные казахстанскими НПО и международными организациями с 2000 года с участием ученых и специалистов (информационные кампании, конференции, круглые столы, тренинги, семинары, публикации и т.п.) оказали серьезное, а, может быть, и решающее влияние как на активизацию деятельности Правительства в данной области, так и на повышение осведомленности широких слоев населения и групп риска о проблеме.

В настоящее время в Казахстане действует 28 кризисных центров, из них 7 созданы как государственные учреждения – приюты, и принимают граждан только на основании заявлений в полиции о факте насилия.

Пять центров созданы как государственные учреждения по оказанию и предоставления поддержки разным категориям граждан, как без определенного места жительства, так и жертвам бытового насилия и торговли людьми, что свидетельствует о не профессиональном подходе в организации работы, и не соответствия международным стандартам и принципам работы подобных учреждений. Неправительственные кризисные центры не имеют постоянного финансирования, несмотря на это, ими ежегодно более 150 человек трудоустроены и оказывается помощь жертвам бытового насилия на основе принципов бесплатности услуг, анонимности и конфиденциальности. Так, на телефоны доверия данных кризисных центров в 2015 году поступило свыше 9 тысяч звонков, по которым 7042 женщин обратилось в последующем за помощью в кризисные центры, из них 592 помещены в приюты, предоставлены консультации 8449 пострадавшим женщинам.

Следует отметить, что в силу ряда институциональных ограничений, в том числе «остаточного принципа» финансирования центральными и местными исполнительными органами НПО работающих в сфере противодействия торговле людьми, лишь немногие НПО осуществляют реальные проекты помощи жертвам торговли людьми, при этом основными донорами проектов, направленных на проведение информационных кампаний в сфере торговли людьми, являются международные организации, в частности Международная организация по миграции. В этой связи, с учетом положений Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, по итогам проведенных национальных диалогов между представителями неправительственного сектора с представителями министерств и ведомств Республики Казахстан, было предложено пересмотреть механизмы государственного финансирования специализированных НПО и кризисных центров, занимающихся вопросами защиты прав жертв торговли людьми.

Комиссия по правам человека при Президенте РК рекомендует обеспечить регулярное 3-х годовичное финансирование деятельности кризисных центров для женщин, оказавшихся жертвами насилия, и внести в статьи 53,54 и 55 Бюджетного кодекса РК пункт: «Развитие инфраструктуры по защите, реабилитации, реинтеграции и адаптации потерпевших от бытового насилия и торговли людьми».

Правительству РК и акиматам городов Астаны, Алматы и областей рекомендуем предусмотреть в своих ежегодных бюджетах достаточные средства в рамках государственного социального заказа для финансирования деятельности специализированных НПО и кризисных центров, оказывающих комплекс социальных услуг жертвам торговли людьми и бытового насилия.

Комиссия по правам человека благодарна негосударственному учреждению «Алматинская юридическая корпорация» (Алматы), ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане» (Алматы), ОО «Сана-сезім» (Шымкент), «Центр поддержки женщин» «Үміт» (Актобе), ОО «Феминистская линия» (Кокшетау), ОО «Центр поддержки женщин» (Петропавловск), кризисному центру при ОО «Общество женщин-малых предпринимателей» (Кызылорда), ЧФ «Қорғау-Астана» (Астана), ОЮЛ «Ассоциация социальных работников и волонтеров» (Алматы), ОФ «Родник» (Алматы), ОЮЛ «Асрив» (Алматы), ОО «Феникс» (Усть-Каменогорск), ОО «Региональный центр поддержки женщин» (Уральск), ОО «Мейірім» (Актау), ОО «Болашақ» (Тараз), ОО «Мегаполис» (Атырау), ОО «КМПА» (Костанай), ОО «Региональный центр поддержки женщин» (Талдыкорган), ОФ «Кайсар» (Темиртау), ОФ «Хартия за права человека» (Алматы), ОО «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности» (Алматы), ОФ «Ел дарын», ОФ «Медиалайф» (Караганда), ОФ «Международная правовая инициатива» (Алматы) и другим НПО за их вклад в предупреждении торговли людьми, в защите прав жертв жестокого обращения, в том числе жертв торговли людьми.

7. Проблемные вопросы предоставления бесплатной юридической помощи жертвам торговли людьми

Право на юридическую помощь отражено в Конституции и Уголовно-процессуальном кодексе РК. Согласно пункту 3 ст.13 Конституции РК: «Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно».

Концепция по правовой политике на 2010-2020 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года, является условием и гарантией доступа к правосудию, однако которая вычеркнула из числа защитников представители общественных организаций.

Нормы об оказании государством квалифицированной юридической помощи изложены в законодательных актах, в таких как Уголовно-процессуальный (статьи 68, 76 и др.) и Гражданский процессуальный кодексы РК (статьи 113, статья 195), Кодекс об административных правонарушениях (статья 749, 750), Закон об адвокатской деятельности (статьи 5,6 и другие), что свидетельствует об отсутствии единой целостной системы.

В 2013 году принят Закон РК «О гарантированной государством юридической помощи», который устанавливает общие принципы, задачи, порядок и иные механизмы регулирования сферы общественных отношений при оказании правовой помощи. А так же расширяет сферу применения бесплатной юридической помощи социально уязвимым слоям населения путем увеличения видов гражданских дел, по которым она будет оказываться. Закон устанавливает обязанность всех государственных органов оказывать любому обратившемуся лицу бесплатную юридическую помощь в виде правового информирования в пределах своей компетенции. Органы юстиции являются уполномоченным органом, единым администратором всех бюджетных программ по всем видам бесплатной юридической помощи.

Подпункт 8) пункта 1 ст. 67 УПК РК предусматривает обязательное участие представителя потерпевшего (частного обвинителя) или гражданского истца. Участие защитника обеспечивается с момента участия в деле. Однако уголовно-процессуальное законодательство не устанавливает четкого требования для органов следствия и суда информировать лицо, попавшее в сферу уголовного правосудия, о праве воспользоваться услугами адвоката, оплаченного государством.

Уголовно-процессуальное право - весьма специфическая отрасль права и положение сторон в процессе значительно отличается. С одной стороны представлено государство со всеми его правомочиями и институтами, включающими в себя органы расследования, прокуратуру и суд. По другую сторону, чаще всего, находится уязвимый человек, зачастую не понимающий материального и процессуального законодательства, не имеющий юридических знаний и навыков. При этом отмечается, что лицу обвиняемому в совершении преступлений, государством предоставляется гораздо более

широкий доступ к механизмам осуществления своей защиты, нежели потерпевшим для представления своих интересов в ходе судебного разбирательства по уголовным делам, в том числе по рассмотрению уголовных дел, связанных с торговлей людьми.

Над совершенствованием системы бесплатной юридической помощи работают практически в каждом государстве, и, несмотря на это, везде она подвергается критике. Причины несовершенства видят в системе оплаты, критериях выбора реципиентов государственной поддержки, недостатках администрирования.

Гарантированная государством юридическая помощь

В соответствии с Конституцией и законами РК каждый имеет право на получение в ходе гражданского, административного и уголовного процесса квалифицированной юридической помощи в соответствии с установленными положениями. И на этих основаниях гражданам РК предоставляется гарантированная государством юридическая помощь.

Гарантированная государством юридическая помощь - это квалифицированная юридическая помощь, оказываемая физическим и юридическим лицам на бесплатной основе (за счет государства) в виде правового информирования, правового консультирования, а также защиты и представительства интересов физических лиц в судах и органах уголовного преследования.

Юридическая помощь оказывается всеми государственными органами в пределах своей компетенции, адвокатами, нотариусами, частными судебными исполнителями в случаях и порядке, установленных законодательством РК.

Оказание гарантированной государством юридической помощи основывается на принципах:

- законности;
- приоритета прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, нуждающихся в бесплатной гарантированной государством юридической помощи;
- равной доступности и качества оказываемой гарантированной государством юридической помощи;
- обеспечения конфиденциальности вопроса, по которому оказывается гарантированная государством юридическая помощь;
- эффективного государственного регулирования и контроля за соблюдением лицами, оказывающими гарантированную государством юридическую помощь, качества оказания гарантированной государством юридической помощи.

Кому предоставляется гарантированная государством юридическая помощь?

Право на получение гарантированной государством юридической помощи бесплатно в виде правового информирования имеют все физические и юридические лица. Гарантированная государством юридическая помощь оказывается лицам, имеющим право на получение бесплатной

гарантированной государством юридической помощи, в случаях и порядке, установленных законодательством РК:

- истцам при рассмотрении судами дел о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой;

- истцам и ответчикам, являющимся участниками ВОВ и лицами, приравненными к ним, военнослужащими срочной службы, инвалидами I и II групп, пенсионерами по возрасту, если рассматриваемый судом спор не связан с предпринимательской деятельностью;

- физическим лицам по вопросам взыскания алиментов, назначения пенсии и пособий, реабилитации, получения статуса беженца или оралмана, несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей, в случаях необходимости составляют письменные документы правового характера.

Оплата гарантированной государством юридической помощи, оказываемой адвокатом, производится за счет бюджетных средств. Указанные выше лица вправе получить гарантированную государством юридическую помощь на территории РК независимо от места жительства и места нахождения.

Лицо, нуждающееся в гарантированной государством юридической помощи, имеет право:

1. равного доступа к гарантированной государством юридической помощи;

2. получить информацию о своих правах, обязанностях и условиях оказания гарантированной государством юридической помощи;

3. обратиться за оказанием бесплатной юридической помощи к субъектам оказания гарантированной государством юридической помощи;

4. получить гарантированную государством юридическую помощь или отказаться от ее получения;

5. обжаловать действия либо бездействие субъектов, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь;

6. на конфиденциальность вопроса, по которому оказана гарантированная государством юридическая помощь;

Получатель гарантированной государством юридической помощи, обязан:

1. представить документы, подтверждающие его право на получение гарантированной государством юридической помощи;

2. своевременно извещать об изменении обстоятельств, влияющих на условия оказания гарантированной государством юридической помощи.

3. Обеспечить достоверность информации, на которой основана необходимость оказания гарантированной государством юридической помощи.

Согласно статье 6 Закона РК «Об адвокатской деятельности» воспользоваться бесплатной юридической помощью могут:

истцы при рассмотрении судами дел о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой;

истцы и ответчики, являющимся участниками Великой Отечественной войны и лицами, приравненными к ним, военнотружущими срочной службы, инвалидами I и II групп, пенсионерами по возрасту, если рассматриваемый судом спор не связан с предпринимательской деятельностью;

гражданам по вопросам взыскания алиментов, назначения пенсии и пособий, реабилитации, получения статуса беженца или оралмана, несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей, в случаях необходимости составляют письменные документы правового характера.

Учет бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования, оказанной адвокатом, ведется адвокатом, предоставляющим такую помощь, в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.

Оплата юридической помощи в виде правового консультирования, оказанной адвокатом, осуществляется за счет бюджетных средств на основании акта о выполненной адвокатом работе и заявки соответствующей коллегии адвокатов.

Размер и порядок оплаты юридической помощи, оказанной адвокатом, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством, а также порядок учета юридической помощи, оказанной адвокатом, устанавливаются Правительством Республики Казахстан.

Оплата производится согласно утвержденных Правил оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатом, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством – «Приказ Министра юстиции РК от 8 декабря 2015 года № 617. Зарегистрирован в Министерстве юстиции РК 21 декабря 2015 года № 12434». В соответствии со ст. 112 ГПК РК от 31 октября 2015 года, пунктом 3 статьи 5 Закона РК от 5 декабря 1997 года «Об адвокатской деятельности».

На оплату юридической помощи адвокатов в 2010 году было выделено более 91,6 млн тенге²⁹.

Государством выделяются огромные финансовые средства на их реализацию. В 2012 году Министерству юстиции РК из республиканского бюджета на оказание правовой помощи населению, правовое информирование и консультирование было выделено 881 млн. 148 тыс. тенге. На 2016 год государством установлено финансирование оказания юридических услуг гражданам Казахстана на сумму свыше 1 миллиарда 300 миллионов тенге.

Современная ситуация по предоставлению бесплатной юридической помощи в Казахстане такова: в судебном производстве по уголовным и гражданским делам в основном участвуют адвокаты, состоящие в членстве

²⁹ Данные Комитета по организации правовой помощи и оказанию юридических услуг населению Министерства юстиции РК

территориальных коллегий адвокатов. Из сферы оказания платных юридических услуг исключены представители некоммерческих организаций, выступающие в качестве общественного защитника.

Для оказания бесплатной юридической помощи пострадавшему от торговли людьми, представитель НПО может подать ходатайство следователю в ходе досудебного расследования уголовного дела либо судье до начала судебного следствия или в ходе судебного разбирательства.

Как показывает практика, юридическая помощь, которая предоставляется представителями НПО, включает:

юридические консультации пострадавшим и их родственникам (по телефону, в офисе);

защиту прав жертв торговли людьми в судебных инстанциях;

юридическую помощь семьям в поиске пропавших родственников и детей (идентифицированных, как предположительные пострадавшие от торговли людьми);

юридическую помощь при репатриации пострадавших от торговли людьми;

по просьбе пострадавших от торговли людьми (их родственников)-сбор и передача оперативной информации правоохранительным органам.

Зарубежный опыт показывает, что оптимальным способом решения проблем с качеством и своевременностью оказания бесплатной юридической помощи является наличие не одного, а нескольких субъектов, которые будут оказывать услуги по бесплатной юридической помощи. В данном случае важно эффективно использовать имеющиеся ресурсы. *В этой связи, а также с учетом большой территории страны и ограниченными финансовыми возможностями, рекомендуем рассмотреть вопрос о наделении некоммерческих организаций и юридических клиник высших учебных заведений правом участвовать в оказании первичной юридической помощи, в том числе жертвам торговли людьми.* Важно отметить, что значительная часть первичной юридической помощи может оказываться по телефону (организация колл-центров и бесплатных телефонных номеров), что приобретает особое значение ввиду ограниченности государственного бюджета, географических и инфраструктурных особенностей страны.

Рекомендации 4-го, 5-го и 6-го разделов

1. Рекомендуем Правительству, уполномоченным государственным органам и НПО Республики Казахстан продолжить работу по реализации оставшихся нереализованных рекомендаций специального доклада Комиссии «Актуальные проблемы защиты прав человека в сфере противодействия торговле людьми в Республике Казахстан», одобренного Президентом Республики Казахстан 29 декабря 2014 года № 32-47.327, а именно:

- В целом продолжать работу над дальнейшим совершенствованием национального законодательства РК в соответствии с международными

обязательствами Республики Казахстан, а также с учетом наилучшего международного опыта по противодействию торговле людьми;

- Рассмотреть возможность о подписания Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми от 16 мая 2005 года и Конвенции Совета Европы о защите детей от эксплуатации и надругательств сексуального характера от 25 октября 2007 года, что будет способствовать обеспечению основных прав человека для жертв торговли людьми, усилению борьбы со всеми формами сексуальной эксплуатации и сексуальному насилию в отношении детей, а также созданию особого механизма мониторинга и контроля;

- Разработать и принять отдельный Закон Республики Казахстан «О противодействии торговле людьми» для определения четких компетенций и полномочий заинтересованных государственных органов по борьбе с торговлей людьми»;

- Ускорить принятие Закона Республики Казахстан «О Фонде компенсации вреда потерпевшим»;

- Законодательно закрепить определение правового статуса жертв торговли людьми вне уголовного процесса и обеспечить государственную защиту и помощь жертвам торговли людьми независимо от факта возбуждения уголовного дела по торговле людьми. Также законодательно закрепить предоставление временного вида на жительство (разрешения на пребывание) для граждан других государств, ставших жертвами торговли людьми на территории Республики Казахстан, вне зависимости от принятого жертвой решения о сотрудничестве с правоохранительными органами;

- Разработать и запустить национальный механизм выявления и перенаправления жертв торговли людьми между правоохранительными органами, НПО, учреждениями здравоохранения, образования, социальными службами, и другими компетентными государственными органами, который бы определил четкие обязанности и роль каждого ведомства и организации в сфере выявления жертв торговли людьми, перенаправления их для получения защиты и помощи и непосредственного оказания помощи жертвам торговли людьми, а также порядок взаимодействия между задействованными организациями и ведомствам;

- Включить в перечень получателей специальных социальных услуг в рамках реализации Закона Республики Казахстан «О специальных социальных услугах» иностранцев, в особенности трудящихся-мигрантов, а также лиц без гражданства, оказавшихся в трудной жизненной ситуации на территории Республики Казахстан;

- В целях государственной поддержки и финансирования из бюджета деятельности кризисных центров и приютов, оказывающих услуги жертвам торговли людьми и жестокого обращения, внести соответствующие изменения и дополнения в ст. 26-34, 53-55 Бюджетного кодекса РК;

- Законодательно установить о неприменении сроков давности к лицам, совершившим преступления, связанные с торговлей людьми и несовершеннолетними в целях усиления уголовной ответственности;
- Законодательно закрепить «период для реабилитации и размышления» для иностранных жертв торговли людьми сроком не менее 30 дней, в течение которого в их отношении не должны применяться никакие меры по выдворению и предоставляется возможность получения реабилитации, чтобы таким образом предоставить возможность принимать обоснованное и осознанное решение о сотрудничестве с правоохранительными органами;
- С учетом вступления в силу нового УК, УПК и КоАП, Верховному Суду Республики Казахстан рекомендуется разработать и принять новое нормативное постановление «О практике применения законодательства, устанавливающего ответственность за торговлю людьми»;
- Инициировать проведение совместного обучения сотрудников правоохранительных органов РК с сотрудниками правоохранительных органов основных стран происхождения жертв торговли людьми, например, стран Центральной Азии, с целью укрепления сотрудничества по раскрытию преступлений, связанных с торговлей людьми;
- Инициировать создание единой линии телефона доверия по борьбе с торговлей людьми в Центральной Азии (один номер дозвона) с учетом данных, что жертвами торговли людьми в РК наряду с гражданами страны становятся трудящиеся-мигранты из государств Центральной Азии, и таким образом повысить информированность потенциальных жертв торговли людьми из групп риска о работе телефона доверия в РК как стране назначения;
- Усилить меры со стороны правоохранительных органов по предотвращению преступлений в сфере торговли людьми: регулярно осуществлять мониторинг материалов в СМИ и телекоммуникационных сетях, содержащих предложения товаров и услуг, связанных с торговлей людьми, а равно порождающих спрос на такие услуги; усилить кадровый состав специального подразделения МВД РК и его территориальных органов по борьбе с торговлей людьми высококвалифицированными специалистами, выделив дополнительные штатные единицы; усилить борьбу с коррупцией в рядах правоохранительных органов, а также принять меры по улучшению имиджа полиции посредством проведения различных социальных и информационных кампаний, направленных на улучшение имиджа полицейского и качества его работы; усилить уголовную ответственность государственных должностных лиц РК, виновных в совершении преступлений, связанных с торговлей людьми и внести соответствующие дополнения в Уголовный кодекс РК; усилить прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, в том числе: о трудоустройстве, охране труда, жизни и здоровья детей, об усыновлении и опеке, включая международное усыновление или удочерение детей;

обеспечить регулярную проверку законности деятельности туристических фирм, а также организаций и физических лиц, оказывающих иностранным гражданам и гражданам РК консультационные и иные услуги; организовать прокурорский надзор за законностью в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих услуги по трудоустройству и обучению граждан Республики Казахстан за границей, а также брачных и модельных агентств; своевременно и эффективно реагировать на нарушения законодательства о занятости населения и социальном обеспечении, обращая внимание на законность в деятельности служб занятости населения по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы; при наличии оснований материалы прокурорских проверок следует оперативно направлять в следственные органы для возбуждения уголовных дел;

- Правоохранительным и иным компетентным государственным органам, а также НПО усилить работу по идентификации жертв торговли людьми, особенно среди иностранных трудящихся-мигрантов, а также женщин и детей;

- Разработать и внедрить инструкции по первичной идентификации жертв торговли людьми для сотрудников правоохранительных органов, включая миграционную, административную, криминальную полицию, а также сотрудников приемников-распределителей (для лиц без документов, удостоверяющих личность) и сотрудников других ведомств (государственная инспекция труда, органы здравоохранения, социальные службы, органы опеки и попечительства, сотрудники ЦАН и другие);

- МВД и Генеральной прокуратуре с привлечением НПО и международных организаций рекомендуется обеспечить регулярный мониторинг исполнения международных обязательств в сфере защиты прав человека и борьбы с торговлей людьми, взятых Республикой Казахстан;

- Подписать и ратифицировать договор между странами-участницами СНГ о реадмиссии; укреплять сотрудничество между странами Центрально-Азиатского региона и СНГ, Европейским Союзом, другими развитыми странами; развивать сотрудничество стран-участниц в области предупреждения незаконной миграции, в том числе торговли людьми;

- Уполномоченным государственным органам изучить лучший международный опыт противодействия торговле людьми (например, США и других развитых стран мира), и применять его на практике в борьбе с торговлей людьми в РК;

- Уполномоченным государственным органам обеспечить финансовое обеспечение и регулярно проводить совместно с НПО образовательные и информационные кампании с освещением в СМИ: по повышению осведомленности общественности о рисках торговли людьми; по повышению осведомленности общественности и группах риска о существующих услугах для жертв торговли людьми; по снижению спроса на дешевую рабочую силу, услуги коммерческого секса и другие формы эксплуатации;

- Обеспечить государственное финансирование для телефона доверия 11616. При этом рекомендуется согласовать с АО НК «Казахтелеком» возможность предоставления услуг телефонной связи для телефона доверия на безвозмездной основе;

- Уполномоченным государственным органам разработать и реализовать программы, направленные на оказание своевременной социальной помощи детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, трудящимся-мигрантам, прибывшим в РК и другим категориям лиц из числа уязвимых групп населения в целях избежания попадания их в рабство;

- Привлекать НПО для проведения регулярного обучения сотрудников правоохранительных органов-участковых инспекторов полиции, инспекторов ювенальной полиции для искоренения предвзятого отношения к жертвам торговли людьми, обеспечения соблюдения прав человека и приоритета интересов пострадавших при выявлении и расследовании соответствующих преступлений, воспитания толерантного отношения, сострадания, чувства эмпатии к жертвам торговли людьми;

- Проводить комплексные научные исследования в сфере торговли людьми с привлечением независимых экспертов и гражданского сектора;

- Проводить регулярный мониторинг деятельности компетентных государственных органов по предотвращению торговли людьми;

- Проводить регулярное обучение сотрудников правоохранительных и иных компетентных органов в сфере идентификации жертв торговли людьми при участии НПО;

- Обеспечить поддержку существующих кризисных и реабилитационных центров и создание новых в гг. Астана и Алматы и всех областях РК для предоставления помощи и защиты жертвам торговли людьми, включая услуги безопасного проживания, медицинскую и психологическую помощь, профессиональную подготовку и юридические консультации и иные виды помощи;

- Акиматам г.г. Астаны и Алматы и областей РК предусмотреть в местных бюджетах финансирование кризисных и реабилитационных центров для предоставления помощи и защиты жертвам торговли людьми, включая услуги безопасного проживания, медицинскую и психологическую помощь, профессиональную подготовку и юридические консультации и иные виды помощи.

2. Рекомендуем Правительству, уполномоченным государственным органам и НПО Республики Казахстан усилить работу в следующих направлениях, а именно:

- Рекомендуем Правительству РК усилить сотрудничество с государствами-членами Евразийского экономического союза через заключение двусторонних и многосторонних соглашений в сфере борьбы с преступлениями, связанными с торговлей людьми, включая отмывание денег,

коррупцию, незаконный ввоз и вывоз мигрантов и все формы организованной преступности;

- Рекомендуем рассмотреть возможность признания компетенции Комитета по насильственным исчезновениям ООН по получению и рассмотрению индивидуальных и межгосударственных сообщений в соответствии со ст.31 и 32 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений;

- В целях дальнейшего совершенствования действующего законодательства по преступлениям, связанным с торговлей людьми, статью 3 Уголовного кодекса РК (в редакции от 03.07.2014 г.) рекомендуем дополнить примечанием, содержащим понятия купли-продажи, иных сделок относительно торговли людьми, согласия потерпевшего на запланированную эксплуатацию (полученного с применением мер воздействия, например, обман), перечень статей, связанных с торговлей людьми;

- В статью 116 Уголовного кодекса Республики Казахстан (в редакции от 03.07.2014 г.) рекомендуем внести дополнение об уголовной ответственности за незаконное изъятие не только тканей, но и клеток человека;

- Усовершенствовать законодательство Республики Казахстан в части привлечения к уголовной и административной ответственности торговцев людьми по фактам трудовой эксплуатации;

- Правоохранительным органам и государственным инспекторам труда рекомендуем эффективно расследовать все случаи торговли людьми и применения детского труда, виновных лиц привлекать к ответственности и подвергать соответствующему наказанию;

- Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции рекомендуем усилить работу по выявлению и раскрытию коррупционных преступлений среди сотрудников государственных и правоохранительных органов, причастных к торговле людьми или содействующих ей;

- Правоохранительным органам Республики Казахстан принять необходимые меры по обеспечению безопасности жертв торговли людьми и их близких родственников, а также свидетелей преступлений во всех стадиях уголовного процесса;

- Генеральной прокуратуре РК рекомендуем усилить надзор по соблюдению законности и прав человека в деятельности органов внутренних дел, занимающихся расследованием уголовных дел, связанных с торговлей людьми;

- Министерству здравоохранения и социального развития с участием специализированных НПО и кризисных центров разработать государственные программы, направленные на социальную реинтеграцию и трудоустройство жертв торговли людьми;

- Министерству здравоохранения и социального развития совершенствовать стандарты оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми;
- Министерству здравоохранения и социального развития включить в перечень получателей специальных социальных услуг для жертв торговли людьми временно проживающих на территории Республики Казахстан иностранцев, непосредственно пострадавших от торговли людьми на территории Республики Казахстан;
- Министерству здравоохранения и социального развития разработать и внедрить критерии качества и механизм определения качества предоставляемых специальных социальных услуг жертвам торговли людьми;
- Проводить на регулярной основе обучение сотрудников задействованных государственных органов, профильных НПО и кризисных центров по вопросам оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми;
- Обеспечить организации, предоставляющие специальные социальные услуги для жертв торговли людьми, материально-технической базой (рассмотреть возможность передачи в доверительное управление объектов, состоящих на государственном балансе);
- В целях обеспечения своевременности оказания бесплатной юридической помощи жертвам торговли людьми рекомендуем рассмотреть вопрос о наделении неправительственных организаций и юридических клиник высших учебных заведений правом участвовать в оказании первичной юридической помощи;
- Разработать стандарты организации первичной и вторичной юридической помощи жертвам торговли людьми и критерии отбора организаций, которые могут оказывать бесплатную юридическую помощь жертвам, в том числе от торговли людьми;
- Правительству и уполномоченным государственным органам РК активно привлекать бизнес-структуры для оказания социальных услуг жертвам торговли людьми;
- Рассмотреть возможность обеспечения регулярного трехгодичного финансирования для организаций, предоставляющих специальные социальные услуги для жертв торговли людьми, и внести в ст. 53, 54 и 55 Бюджетного кодекса РК пункт: «Развитие инфраструктуры по защите, реабилитации, реинтеграции и адаптации потерпевших от бытового насилия и торговли людьми»;
- Местным исполнительным органам финансировать информационно-разъяснительные кампании, ориентированные на лиц, которые могут стать жертвами торговли людьми, а также на широкую общественность, с помощью эффективного привлечения средств массовой информации, неправительственных организаций, частного сектора;
- Министерству информации и коммуникаций РК рассмотреть возможность бесплатного показа по телеканалам короткометражных

социальных роликов по вопросам защиты детей от всех видов насилия, включая торговлю людьми;

- Местным исполнительным органам активизировать деятельность региональных межведомственных комиссий по противодействию торговле людьми.

- Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» в сотрудничестве с НПО с применением Руководящих принципов ООН предпринимательской деятельности в аспекте прав человека разработать и составить перечень показателей и нормативов, которые могут быть использованы бизнес-структурами для оценки рисков торговли людьми и принудительного труда в своих производственно-сбытовых цепочках;

- Разработать механизмы стимулирования и поощрения частного сектора к отказу от использования эксплуатируемой рабочей силы, например, путем введения налоговых льгот для корпораций и предприятий, которые придерживаются принятых этических норм кодекса поведения;

- Для обеспечения прозрачности и укрепления сотрудничества между государственными институтами и гражданским обществом рекомендуется в дальнейшем обеспечить доступ всем заинтересованным организациям к информации об итогах ежегодной реализации Плана мероприятий Правительства РК по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015-2017 гг., и последующие Планы.

Заключение

В течение последних лет Комиссия по правам человека при Президенте РК совместно с Представительством Международной организации по миграции в РК, Офисом Программ ОБСЕ в Астане и гражданским обществом активно поднимала вопросы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в контексте реализации правительственного Комплексного плана по совершенствованию миграционной политики на 2014-2016 годы, а также Плана мероприятий по борьбе, предотвращению и профилактике преступлений, связанных с торговлей людьми на 2015-2017 годы.

Комиссия по правам человека при участии Миссии МОМ в РК также содействовала реализации Закона РК «О специальных социальных услугах» в отношении граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации в результате жестокого обращения, приведшего к социальной дезадаптации и депривации.

Следует отметить, что Республика Казахстан за последние годы значительно продвинулась в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов и борьбы с торговлей людьми, что было отмечено Миссией МОМ в ЦА, офисом специального представителя и координатора ОБСЕ по вопросам противодействия торговле людьми.

Так, Международная организация по миграции и ОБСЕ положительно оценивают присоединение Казахстана к основным международным документам, обеспечивающим высокие стандарты в борьбе с торговлей людьми, и международно-правовым актам по правам человека и основным свободам. Позитивно отмечается и внесение поправок в национальное законодательство в соответствии с международными стандартами, а также приветствуется готовность РК подписать двухсторонние соглашения и договоры о взаимопомощи с разными странами, в том числе путем содействия в выдаче лиц, участвующих в делах по торговле людьми.

Особо позитивную роль сыграло внесение изменений и поправок в национальное законодательство по вопросам легализации трудящихся-мигрантов и противодействия торговле людьми, что дало возможность существенно ужесточить наказание за правонарушения в этих сферах и усилить профилактический эффект соответствующих законов.

И все же следует признать, что действующее законодательство Казахстана ориентировано в большей степени на борьбу с незаконной миграцией и торговлей людьми, и в меньшей степени – на социальную защиту и защиту интересов трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми. Нередко это приводит к повторной их виктимизации и дальнейшей социальной дезадаптации и депривации.

Необходимость обеспечения доступа всех трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми к медицинскому обслуживанию, к социальной, правовой и психологической помощи отмечено в настоящем аналитическом докладе Комиссии.

Президент Нурсултан Назарбаев в своем послании «Стратегия «Казахстан-2050» - новый политический курс состоявшегося государства» одной из приоритетных задач определил новые принципы социальной политики, в том числе дал поручение по установлению минимальных социальных стандартов и гарантий, что должно усилить адресность средств, выделяемых на социальные программы.

По мнению Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, необходимо актуализировать вопросы защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в деятельности государственных органов, полнее использовать потенциал институтов гражданского общества в защите их гражданских, социальных, трудовых, экономических и культурных прав.

Национальные механизмы по защите прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми и обеспечению доступа их к специальным социальным услугам нуждаются в существенной корректировке.

Приведенные в соответствующих разделах аналитического доклада рекомендации Комиссии по правам человека при Президенте РК направлены в основном на совершенствование национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми в соответствии с международными стандартами.

При пересмотре нормативных правовых актов РК также должна быть принята во внимание наилучшая практика других государств по работе с трудящимися-мигрантами и жертвами торговли людьми, например, опыт США, Швеции, Канады, Австралии и Новой Зеландии. Согласно практики других государств и основных принципов защиты прав человека, трудящиеся-мигранты и жертвы торговли людьми должны быть обеспечены комплексом гражданских, социальных и трудовых прав.

Следует отметить, что реализация рекомендаций аналитического доклада Комиссии может содействовать формированию в обществе высокой культуры прав человека, отработке эффективных способов взаимодействия государственных органов, НПО, экспертных сообществ и международных организаций в процессе реализации утвержденных рекомендаций.

Целесообразность и значение проделанной работы заключается в том, что аналитический доклад Комиссии может стать критерием успешности последующих мероприятий по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми.

В ходе подготовки аналитического доклада эксперты в полной мере старались учесть международный опыт, в частности опыт работы уполномоченных государственных органов США, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Швеции, стран Европейского Союза с мигрантами и жертвами торговли людьми.

Выполнение рекомендаций аналитического доклада должно быть ориентировано на достижение следующих результатов:

обеспечение поэтапной полной реализации рекомендации предыдущих специальных докладов Комиссии, посвященных вопросам защиты прав

мигрантов и противодействия торговле людьми в РК, одобренных Президентом Республики Казахстан;

выполнение шага №56 из Плана нации «100 конкретных шагов», предусматривающего создание благоприятного миграционного режима для привлечения высококвалифицированных специалистов для работы в Казахстане;

совершенствование национальных механизмов защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

предотвращение фактов незаконной миграции и торговли людьми;

внедрение международных стандартов по правам человека в национальное законодательство и правоприменительную практику в сфере защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

обеспечение эффективной защиты гражданских, социальных, трудовых, экономических и культурных прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

внедрение Стандарта оказания специальных социальных услуг жертвам торговли людьми во всех регионах Казахстана с выделением достаточных средств из бюджета в рамках государственного социального заказа;

совершенствование национального механизма перенаправления жертв торговли людьми между правоохранительными органами, НПО, учреждениями здравоохранения и социальными службами;

совершенствование механизма получения комплекса специальных социальных услуг жертвами торговли людьми и трудящимися-мигрантами, попавшими в трудную жизненную ситуацию;

обеспечение успешного прохождения жертвами торговли людьми этапов реинтеграции и ресоциализации в соответствующих кризисных центрах и реабилитационных центрах;

обеспечение прозрачности деятельности уполномоченных государственных органов и НПО, занимающихся вопросами защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми;

достижение высокого уровня информированности трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми об общепризнанных стандартах в области прав человека, о действующем законодательстве Республики Казахстан по вопросам трудовой миграции и противодействию торговле людьми;

повышение уровня правовой культуры сотрудников государственных и правоохранительных органов, НПО и общественности;

снижение рисков социальной напряженности, потенциально возможных социальных и трудовых конфликтов в обществе;

укрепление национальной безопасности.

В конечном итоге претворение в жизнь рекомендаций аналитического и специальных докладов Комиссии позволит Казахстану достичь новых успехов в построении правового государства, укреплении государственных и общественных механизмов защиты прав трудящихся-мигрантов и жертв торговли людьми на уровне международных стандартов.

Комиссия по правам человека при Президенте РК выражает искреннюю благодарность Представительству Международной организации по миграции в Казахстане, Фонду развития МОМ, Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции Правительства США, Программе Развития ООН в Казахстане, Офису Программ ОБСЕ в Астане, ЮСАИД, Генеральной прокуратуре РК, Верховному Суду РК, Министерством внутренних дел, здравоохранения и социального развития, национальной экономики, иностранных дел и юстиции РК, другим государственным органам и неправительственным правозащитным организациям Республики Казахстан, Правовому совету при партии «Нұр Отан», негосударственному учреждению «Алматинская юридическая корпорация», ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане, ОО «Правовой центр женских инициатив «Сана-Сезім», ОФ «Медиалайф», ОО «Феминистская лига», кризисному центру «Үміт» при ОО «Центр поддержки женщин» (г.Актобе), ОО «Центр поддержки женщин» (г.Петропавловск), кризисному центру «Жан» при ОО «Общество женщин-малых предпринимателей», Ассоциации социологов Казахстана, ОФ «Родник», ОФ «Ел дарын», ОО «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности», ОФ «Хартия за права человека», ОФ «Детский фонд Казахстана», международным организациям, аккредитованным в Казахстане (Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы, Детский Фонд ООН в Казахстане (ЮНИСЕФ), Представительству Европейской Комиссии в Республике Казахстан, Региональному Представительству УВКБ ООН в Центральной Азии, Региональному Представительству УВКПЧ ООН в Центральной Азии, Постоянному Представительству Республики Казахстан при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве, Посольству США в Казахстане, Специальному представителю и координатору Офиса ОБСЕ в области противодействия торговле людьми за предоставленные материалы, которые были использованы в ходе подготовки настоящего аналитического доклада.

Приложения

Перечень ратифицированных РК международных договоров и соглашений по правам человека:

Международный пакт о гражданских и политических правах от 1966 года (Закон РК от 2005 года);

Первый факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 1996 года (Закон РК от 2009 года);

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года (Закон РК от 2005 года);

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 1966 года (Закон РК от 1998 года);

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 1979 года (Закон РК от 1998 года);

Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 1999 года (Закон РК от 2001 года);

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений от 2006 года (Закон РК от 2008 года);

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 1984 года (Закон РК от 1998 года);

Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 2002 года (Закон РК от 2008 года);

Международная конвенция о пресечении обращения порнографических изданий и торговли ими, заключенная в Женеве 12 сентября 1923 года, с поправками, внесенными в соответствии с Протоколом, подписанным в Лейк Саксесе, Нью-Йорк, 12 ноября 1947 года (Закон РК от 2013 года);

Конвенция о правах ребенка от 1989 года (Закон РК от 1994 года);

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии от 2000 года (Закон РК от 2001 года);

Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах от 2000 года (Закон РК от 2001 года);

Конвенция о защите детей и сотрудничества в отношении иностранного усыновления от 1993 года (Закон РК от 2010 года);

Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей от 1980 года (Закон РК от 2012 года);

Конвенция о статусе беженцев от 1951 года (Закон РК от 1998 года);

Факультативный протокол к Конвенции о статусе беженцев, касающийся статуса беженцев от 1967 года (Закон РК от 1998 года);

Конвенция о правах инвалидов от 2006 года (Закон РК от 2015 года);

Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования от 1960 года (Закон РК от 2016 года);

Конвенция ООН против коррупции от 2003 года (Закон РК от 2008 года);

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 2000 года (Закон РК от 2008 года);

Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (Закон РК от 2008 года);

Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию против транснациональной организованной преступности (Закон РК от 2008 года);

Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (Закон РК от 2008 года);

Конвенция о рабстве от 1926 года (Закон РК от 2008 года);

Протокол о внесении изменений в Конвенцию о рабстве, подписанную в Женеве 25 сентября 1926 года (Закон РК от 2008 года);

Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами от 1949 года (Закон РК от 2005 года);

Заключительный протокол к Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (Закон РК от 2005 года);

Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством от 1956 года (Закон РК от 2008 года).

Перечень ратифицированных Республикой Казахстан конвенций в рамках МОТ:

Трудовые отношения:

1. Конвенция МОТ 1930 г. (№ 29) «О принудительном или обязательном труде»;

2. Конвенция МОТ 1957 г. (№ 105) «Об упразднении принудительного труда»;

3. Конвенция МОТ 1973 г. (№ 138) «О минимальном возрасте для приема на работу»;

4. Конвенция МОТ № 185, пересматривающая Конвенцию 1958 года об удостоверениях личности моряков (*ответственный госорган – МТК*);

5. Конвенция МОТ 1999 года (№ 182) «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда».

Социальное партнерство:

6. Конвенция МОТ 1948 года (№87) «О свободе ассоциаций и защите права на организацию»;

7. Конвенция МОТ 1976 года (№144) «О трехсторонних консультациях»;

8. Конвенция МОТ 1971 года (№135) «О представителях трудящихся»;

9. Конвенция МОТ 1949 г. (№ 98) «О праве на организацию и на ведение коллективных переговоров».

Охрана труда:

10. Конвенция МОТ 1977 года (№148) «О защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах»;

11. Конвенция МОТ 1981 года (№155) «О безопасности и гигиене труда в производственной сфере»;

12. Конвенция МОТ 1947 года (№81) «Об инспекции труда в промышленности»;

13. Конвенция МОТ 1969 года (№129) «Об инспекции труда в сельском хозяйстве»;

14. Конвенция МОТ 1988 года (№ 167) «О безопасности и гигиене труда в строительстве»;

15. Конвенция МОТ 1986 года (№162) «Об охране труда при использовании асбеста»;

16. Конвенция МОТ 2006 года №187 «Об основах, содействующих безопасности и гигиене труда».

Оплата труда:

17. Конвенция МОТ 1951 г. (№ 100) «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности»;

18. Конвенция МОТ 1928 года №26 «О создании процедуры установления минимальной заработной платы»;

19. Конвенция МОТ 1949 года № 95 «Об охране заработной платы».

Занятость:

20. Конвенция МОТ 1958 года (№111) «О дискриминации в области труда и занятий»;

21. Конвенция МОТ 1964 года (№122) «О политике в области занятости»;

22. Конвенция МОТ 1948 г. (№ 88) «Об организации службы занятости».

Права женщин:

23. Конвенция МОТ № (183) «О пересмотре Конвенции (пересмотренной) 1952 года об охране материнства»;

24. Конвенция МОТ (№156) «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями».

Перечень ратифицированных Республикой Казахстан договоров и соглашений в рамках СНГ и ЕАЭС:

Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам стран СНГ от 2002 года (Закон РК от 2004 года);

Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств от 2008 года (Закон РК от 2009 года);

Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Закон РК от 14 октября 2014 года);

Соглашение СНГ о сотрудничестве в области охраны труда (принято 09.12.1994 г.; вступило в силу 10.03.1995 г.);

Соглашение СНГ о порядке расследования несчастных случаев на производстве, происшедших с работниками при нахождении их вне государства проживания (принято 09.12.1994 г.; вступило в силу 10 марта 1995 года);

Соглашение СНГ о сотрудничестве в области охраны здоровья населения (принято 26.06.1992 г.; вступило в силу 26.06.1992 г.);

Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение СНГ о сотрудничестве в области охраны здоровья населения от 26 июня 1992 года (принят 18.09.2003 г.; вступил в силу 18.09.2003 г.);

Протокол о внесении дополнения в Соглашение СНГ о сотрудничестве в области охраны здоровья населения от 26 июня 1992 года (принят 25.11.2005 г.; вступил в силу 25.11.2005 г.);

Соглашение СНГ об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств (принято 27.03.1997 г.; вступило в силу 27.03.1997 г.);

Протокол о механизме реализации Соглашения СНГ об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников Содружества Независимых Государств в части порядка предоставления медицинских услуг (принят 27.03.1997 г.; вступил в силу 27.03.1997 г.);

Соглашение СНГ о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей (принято 09.09.1994 г.; вступило в силу 06.10.1995 г.);

Соглашение СНГ о сотрудничестве в области обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах (принято 28.09.2001 г.; вступило в силу 26.02.2002 г.);

Соглашение СНГ о сотрудничестве в решении проблем ВИЧ-инфекции (принято 25.11.1998 г.; вступило в силу 25.11.1998 г.);

Соглашение о взаимном признании медицинского заключения о состоянии здоровья трудящегося-мигранта в государствах-членах Евразийского экономического сообщества, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 января 2013 года № 39 (*между странами Республикой Казахстан, Республикой Беларусь, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан, Российской Федерацией*);

Договор между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан о совместных действиях по борьбе с терроризмом, политическим и религиозным экстремизмом, транснациональной организованной преступностью и иными угрозами стабильности и безопасности Сторон (Закон РК от 2000 года).

Кроме этого, решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 10 октября 2014 года:

утверждена Программа сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2015-2019 годы;

одобрена Концепция сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии торговле людьми.

Решением глав государств Содружества Независимых Государств от 25 октября 2013 года утверждена Программа сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми на 2014-2018 годы.

Принято Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека от 25 ноября 2005 года в городе Москве.

В сфере противодействия торговле людьми между правоохранительными органами стран СНГ действуют также:

Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел (полиции) государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми (принято 17 сентября 2010 года в городе Санкт-Петербург);

Соглашение о сотрудничестве генеральных прокуратур государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека (принято 3 декабря 2009 года в городе Астане).

Список аббревиатур

- АНК – Ассамблея народа Казахстана
 АО – Акционерное общество
 АПК – Административно-процессуальный кодекс РК
 БЮП – Бесплатная юридическая помощь
 ВБ – Всемирный банк
 ВВП – Валовый внутренний продукт
 ВИЧ – Вирус иммунодефицита человека
 ВКО – Восточно-Казахстанская область РК
 ВКП – Внутрикорпоративный перевод
 ВНЖ – Вид на жительство
 ВС – Верховный Суд РК
 ВТО – Всемирная торговая организация
 ВЭД – Внешнеэкономическая деятельность
 ГА – Генеральная Ассамблея
 ГГЮП – Гарантированная государством юридическая помощь
 ГК – Гражданский кодекс
 ГОБМП - Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи
 ГП – Генеральная прокуратура РК
 ГПК – Гражданско-процессуальный кодекс РК
 ДВД – Департамент внутренних дел
 ДКНБ – Департамент Комитета национальной безопасности РК
 ДМП – Департамент миграционной полиции МВД РК
 ЕАЭС – Евразийский экономический союз
 ЕИС – Единая информационная система
 ЕК – Европейская комиссия
 ЕНПФ – Единый накопительный пенсионный фонд
 ЕС – Европейский союз
 ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека
 ЕТС ГО – Единая транспортная сеть государственных органов
 ЕЭП – Единое экономическое пространство
 ЗРК – Закон Республики Казахстан
 ИПС – Информационно-правовая система
 ИРС – Иностранная рабочая сила
 КАП – Комитет административной полиции МВД РК
 КМСЕ – Комитет министров совета Европы
 КНБ – Комитет национальной безопасности РК
 КНР – Китайская Народная Республика
 КоАП – Кодекс об административных правонарушениях РК
 КПП – Контрольно-пропускной пункт (на границе)
 КПЧ – Комиссия по правам человека при Президенте РК
 КР – Кыргызская Республика
 МВД – Министерство внутренних дел РК
 МВК – Межведомственная комиссия
 МВРГ – Межведомственная рабочая группа

МВФ – Международный валютный фонд
МЗСР – Министерство здравоохранения и социального развития РК
МИД – Министерство иностранных дел РК
МИО – Местные исполнительные органы
МИР – Министерство по инвестициям и развитию РК
МКС – Министерство культуры и спорта РК
Млн.- Миллион
МНЭ – Министерство национальной экономики РК
МОМ – Международная организация по миграции
МОН – Министерство образования и науки РК
МОТ – Международная организация труда
МРП – Месячный расчетный показатель
МСБ – Малый и средний бизнес
МРГО – Министерство по делам религий и гражданского общества РК
МФ – Министерство финансов РК
МЮ – Министерство юстиции РК
НГУ – Негосударственное учреждение
НИК – Национальная информационная кампания
НК – Национальная компания
НПА – Нормативные правовые акты
НПО – Неправительственные организации
НФДТ - Наихудшая форма детского труда
ОВД – Органы внутренних дел
ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ – Организация договора о коллективной безопасности
ОО – Общественное объединение
ООН – Организация Объединенных Наций
ОПМ – Оперативно-профилактическое мероприятие
ОФ – Общественный фонд
ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
ОЮЛ – Объединение юридических лиц
ПРООН – Программа Развития ООН
П. – Пункт
ПП. - Подпункт
РК – Республика Казахстан
РТ – Республика Таджикистан
РУ – Республика Узбекистан
РФ – Российская Федерация
СВМДА – Соприглашение по взаимодействию и мерам доверия в Азии
СИЗ – Средства индивидуальной защиты
СМИ – Средства массовой информации
СНГ – Содружество Независимых Государств – бывшие советские республики, за исключением государств Балтии и Грузии (с августа 2009 г.)
СПИД – Синдром приобретенного иммунодефицита
Ст. - Статья

США – Соединенные Штаты Америки

ТБ - Туберкулез

ТК – Трудовой кодекс РК

ТНК – Транснациональная корпорация

ТС – Таможенный союз

УВД – Управление внутренних дел

УВКБ ООН – Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев

УВКПЧ ООН – Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека

УК – Уголовный кодекс РК

УИК – Уголовно-исполнительный кодекс РК

УМП – Управление миграционной полиции

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс РК

УФСБ – Управление федеральной службы безопасности

ФСБ – Федеральная служба безопасности РФ

ФМС – Федеральная миграционная служба РФ

ФРГ – Федеративная Республика Германии

ЦА – Центральная Азия

ЦЮК – Центр юридических консультаций

ЧАЗ – Частное агентство занятости

ШИС – Шенгенская информационная система

ШОС – Шанхайская организация сотрудничества

ЮКО – Южно-Казахстанская область

ЮНЕСКО – Организация ООН по делам образования, науки и культуры

ЮНИСЕФ – Детский фонд Организации Объединенных Наций

ЮНОДК- Управление ООН по наркотикам и преступности

ЮСАИД – Агентство США по международному развитию

Список дополнительно использованной литературы и источников

1. Иванцов В.Г. Международная трудовая миграция. М., МГУ, 2005 г.
2. Права трудящихся-мигрантов в Казахстане: анализ национального законодательства, международных стандартов и правоприменительной практики. Подготовлен В.Ни – Алматы: МОТ, 2008 г.
3. Сборник международных и национальных документов по вопросам борьбы с торговлей людьми – Алматы: МОМ, 2011 г.
4. Руководство Международной организации по миграции. Прямая помощь жертвам торговли людьми – Москва: МОМ и ОБСЕ, 2010 г.
5. Ежегодные доклады Комиссии по правам человека при Президенте РК «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан».
6. Национальные доклады Республики Казахстан по выполнению положений Конвенции против пыток, Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о правах ребенка, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.
7. Помощь жертвам торговли людьми в доступе к эффективной правовой защите. Материалы УВКПЧ ООН за 2014 год.
8. Социальная помощь жертвам торговли людьми, особенно женщинам//Практическое руководство для социальных работников и психологов//Международный женский правозащитный центр «Ла Страда», Кишинев.-2004 г.
9. Материалы специальных исследований Комиссии по правам человека при Президенте РК, посвященных вопросам защиты прав трудящихся-мигрантов и противодействия торговле людьми в Республике Казахстан.
10. Материалы региональных тематических семинаров-тренингов на тему: «Доступ трудящихся-мигрантов к механизмам защиты», проведенных МОМ совместно с КПЧ, Библиотекой Первого Президента РК, МЗСР и Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции Правительства США в 2016 году.
11. Материалы национального диалога «Обеспечение доступа к специальным социальным услугам для жертв жестокого обращения, включая жертв торговли людьми и бытового насилия», проведенного МОМ совместно с КПЧ, Офисом Программ ОБСЕ в Астане, Посольством США в 2014-2016 годах.
12. Материалы по трудовой миграции Представительства МОМ в Казахстане.
13. Материалы по борьбе с торговлей людьми и оказанию помощи жертвам торговли людьми Представительства МОМ в Казахстане.
14. Материалы мониторинговых исследований ОЮЛ «Союз кризисных центров» в Казахстане, ОО «Сана-Сезім», ОФ «Медиалайф», ОО «Общество женщин малых предпринимателей», ОО «Феминистская лига», ОО «Центр

поддержки женщин» (г.Петропавловск), кризисного центра «Үміт» при ОО «Центр поддержки женщин» (г.Актобе), ОФ «Родник».

15. Материалы национального диалога «Расширение прав и возможностей уязвимых мигрантов и жертв торговли людьми в Повестке дня 2030 в области устойчивого развития», г.Алматы, 23 сентября 2016 г.

16. О роли судебных и внесудебных институтов в имплементации международных конвенций по правам человека // Под общей редакцией Абишева Т.Д., Есиргеповой Г.М.-Астана, 2005 г., 166 с.

17. Материалы семинаров-тренингов на тему: «Национальные и международные механизмы защиты прав человека в Республике Казахстан», проведенных Комиссией по правам человека при Президенте РК совместно с Офисом Программ ОБСЕ в Астане в регионах Казахстана в 2015-2016 годах.

18. В.Южанин. Материалы регионального семинара-тренинга «Всесторонний учет прав человека при выработке политики трудовой миграции», г.Алматы, Казахстан, 6-7 июня 2016 г.

19. П.Казмеркевич. Материалы регионального семинара-тренинга «Привлечение высококвалифицированных трудящихся-мигрантов и регулирование их занятости: международный опыт», г.Алматы, Казахстан, 6-7 июня 2016 г.