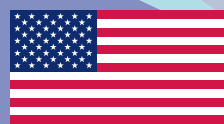


РУКОВОДСТВО

ПО ИДЕНТИФИКАЦИИ И ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЮ МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ В УЯЗВИМЫХ СИТУАЦИЯХ



Международная организация по миграции (МОМ)
Агентство ООН по миграции



Правительство США

Руководство по идентификации и перенаправлению мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях

разработано в рамках проекта «Реагирование на миграционные потоки путем наращивания потенциала в Центральной Азии», фаза IV, финансируемый Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции правительства Соединенных Штатов (PRM-PIM USA)

Мнения, высказанные в исследовании, отражают взгляд авторов, носят исследовательский (дискуссионный) характер и необязательно отражают официальный подход упомянутых в исследовании органов и организаций. Орфография и пунктуация авторов исследований при прямом цитировании сохранены. Материалы исследования, перевод которых выполнен с английского языка, носят информационный характер и не являются официальным переводом. Результаты исследования, толкования и выводы не обязательно отражают точку зрения МОМ или ее стран-участниц. Используемые обозначения и форма представления материала в настоящем издании не являются выражением какого-либо мнения со стороны МОМ относительно правового статуса каких-либо стран, территорий, городов или районов или их управляющих органов или относительно делимитации их границ.

В своей деятельности МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция должна приносить пользу мигрантам и обществу. Будучи межправительственной организацией, МОМ, совместно с партнерами по международному сообществу, осуществляет деятельность, направленную на решение оперативных задач в области миграции; содействие пониманию вопросов, связанных с миграцией; стимулирование социально-экономического развития через миграцию и защиту человеческого достоинства и благосостояния мигрантов.

© 2018, все права защищены. Никакая часть данного издания не может быть воспроизведена, сохранена в информационно-поисковых системах или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, с помощью фотокопирования, звукозаписи или любыми иными способами, без предварительного письменного разрешения издателя.

Ведущий автор: Галина Тюрина

Коллектив авторов: Замира Ажигулова (Кыргызская Республика), Денис Дживага (Республика Казахстан), Такдиршош Шарипов (Республика Таджикистан)

Издатель: Субрегиональный координационный офис по Центральной Азии, Международная организация по миграции (МОМ), Казахстан

СОДЕРЖАНИЕ

От авторов	III
Введение	IV

Раздел 1. АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО, ПРАВОВОГО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО КОНТЕКСТА

Глава 1. Международно-правовые аспекты соблюдения прав мигрантов в уязвимых ситуациях	2
1.1. Вызовы в международно-правовой системе соблюдения прав мигрантов в уязвимых ситуациях	2
1.2. Развитие концепции уязвимости в международном праве и практике	5
1.3. Разработка руководящих принципов и рекомендаций по работе с мигрантами в уязвимых ситуациях	7
Глава 2. Анализ правового и институционального поля в отношении нужд мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Казахстан	9
2.1. Общий анализ социально-экономических условий и миграционной ситуации	9
2.2. Мигранты в уязвимой ситуации: проблемы, нужды и потребности	10
2.3. Обзор правовой основы доступа мигрантов в уязвимой ситуации к основным социальным гарантиям и услугам	18
2.4. Государственная политика в отношении мигрантов	20
2.5. Институциональные основы обеспечения социальной поддержкой мигрантов в уязвимой ситуации	21
Глава 3. Анализ социально-экономического, правового и институционального поля в отношении нужд мигрантов в уязвимых ситуациях в Кыргызской Республике	23
3.1. Общий анализ миграционной ситуации и актуальность проблемы	23
3.2. Мигранты в уязвимой ситуации: проблемы, нужды и потребности	25
3.3. Обзор правовой основы доступа мигрантов в уязвимой ситуации к основным социальным гарантиям и услугам в Кыргызской Республике	32
3.4. Государственная политика по вопросам оказания поддержки социально уязвимым категориям населения в трудной жизненной ситуации, включая мигрантов в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике	40
3.5. Институциональные основы обеспечения социальной поддержкой мигрантов в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике	43

Глава 4. Анализ правового и институционального поля в отношении нужд мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Таджикистан	47
4.1. Общий анализ ситуации и актуальность проблемы, социально-экономическая ситуация в Республике Таджикистан	47
4.2. Мигранты в уязвимой ситуации: проблемы, нужды и потребности	48
4.3. Обзор правовой основы доступа мигрантов в уязвимой ситуации к основным социальным гарантиям и услугам в Республике Таджикистан	56
4.4. Государственная политика по вопросам оказания поддержки социально уязвимым категориям населения в трудной жизненной ситуации, включая мигрантов в уязвимой ситуации	60
4.5. Институциональные основы обеспечения социальной поддержкой мигрантов в уязвимой ситуации	63

Раздел 2. РУКОВОДСТВО ПО ИДЕНТИФИКАЦИИ И ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЮ МИГРАНТОВ В УЯЗВИМЫХ СИТУАЦИЯХ

Глава 1. Общие положения Руководства по идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях	66
1.1. Цель Руководства	66
1.2. Основные подходы и принципы для обеспечения прав и законных интересов мигрантов в уязвимых ситуациях	66
Глава 2. Стандартные операционные процедуры по идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Казахстан	70
2.1. Проект стандартных операционных процедур по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Казахстан	70
2.2. Проект стандартной операционной процедуры по выявлению и оказанию помощи транзитному мигранту	81
Глава 3. Стандартные операционные процедуры по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике	82
3.1. Проект стандартной операционной процедуры по выявлению и идентификации мигранта в уязвимой ситуации	82
3.2. Проект стандартной операционной процедуры по перенаправлению мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации	91

Глава 4. Проект стандартных операционных процедур (СОП) по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях в Республике Таджикистан	98
Глава 5. Выводы и рекомендации	114
5.1. Основные выводы	114
5.2. Перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях (Республика Казахстан)	115
5.3. Перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях (Кыргызская Республика)	117
5.4. Перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях: Республика Таджикистан	119
Список сокращений и акронимов	121
Глоссарий	122

Исследование «Руководство по идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях» — это часть проекта «Реагирование на смешанные миграционные потоки путем наращивания потенциала в Центральной Азии». С его помощью Субрегиональный координационный офис по Центральной Азии МОМ в Казахстане продолжает продвигать ценности гуманного управления миграционными потоками в регионе, предотвращать ситуации уязвимости мигрантов и повышать потенциала для их успешной реинтеграции.

Данное Руководство стало результатом совместной работы коллектива экспертов международного и национального уровней из Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. При его подготовке национальные эксперты консультировались с представителями различных министерств, ведомств, общественных, неправительственных и международных организаций трех стран. Общее руководство и координацию исследования осуществлял Субрегиональный координационный офис по Центральной Азии МОМ в Казахстане, в лице Евгения Хона.

Авторы выражают благодарность организациям и экспертам, которые помогли в создании данного исследования, предоставляя статистические данные и участвуя

в интервьюировании **в Республике Казахстан**: Комитету Миграционной службы Министерства внутренних дел Республики Казахстан, Министерству труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, лично руководителю ОО «Мейрим» Мухе А., председателю Детского фонда Республики Казахстан Ватлиной Э., юристам Казахстанского Международного Бюро по правам человека и соблюдению законности Куатбековой Г. и Смирновой А., сотрудникам Центра временной изоляции и адаптации несовершеннолетних г. Алматы.

Авторы исследования выражают особую признательность за предоставление полной качественной информации в ходе проведения интервью представителям **Кыргызской Республики**, а именно: директору Общественного фонда «Лига защитников прав ребенка» Турдубековой Н. У., заведующему отделом трудовой миграции Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики Шамшиеву У. Н., заведующей отделом по защите семьи и детей Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики Ахматовой Г. А., заместителю начальника управления социальной защиты мэрии города Бишкек Губиной Л. В.

Авторы благодарят руководителей и ответственных сотрудников уполномоченных органов и организаций **Республики Таджикистан**: Министерство труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан, Министерство здравоохранения и социальной защиты населения Республики Таджикистан, Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве Республики Таджикистан, Уполномоченного по правам человека при Президенте Республики Таджикистан, Институт экономики и демографии Академии наук Республики Таджикистан, Союз адвокатов Республики Таджикистан, НПО «Фонд развития общества», НПО «Ахтари бахт», НПО «Центр по правам человека», УВКБ ООН, а также иных министерств и ведомств за оказанную консультативную помощь.

Авторы выражают глубокую признательность сотрудникам миссий МОМ в Казахстане Хону Е. и Жасымбековой С., МОМ в Кыргызской Республике Ахметовой Ж. и МОМ в Таджикистане Рахматджонову Б. за оказанное содействие в своевременной и эффективной реализации проекта, предоставленную редакторскую поддержку и организацию встреч с представителями ряда государственных ведомств и неправительственных организаций.

В современном мире отмечается непрерывный рост и интенсификация миграционных потоков. Миграционные процессы постоянно усложняются, появляются новые возможности и вызовы, связанные с миграцией — рост и диверсификация экономики, феминизация бедности, природные катастрофы, вопросы терроризма и национальной безопасности. Поэтому государства стремятся четко регулировать данные миграционные процессы, используя различные стратегии. Но закрепление и реализация миграционной политики является суверенным делом каждого государства.

Миграция в Центрально-Азиатском регионе затрагивает большую часть населения, носит преимущественно трудовой характер, при этом подавляющее число мигрантов направляются в Российскую Федерацию. Упрощение миграционными службами Российской Федерации режима въезда, проживания и трудоустройства мигрантов из Центральной Азии и одновременное введение запрета на въезд определенным категориям мигрантов, вступление Кыргызстана в Евразийский экономический союз (ЕАЭС), общий экономический спад в Российской Федерации и Центральной Азии изменили направления и характер потоков миграции в регионе. Вторым по популярности местом назначения в настоящее время стал Казахстан.

Сегодня миграционные потоки меняются быстро и часто неконтролируемо со стороны государств. Так же стремительно меняются и индивидуальные ситуации мигрантов из Центральной Азии. Мигранты могут сталкиваться со случаями торговли людьми, контрабандой, насилием, коррупцией, иными нарушениями их прав в ходе

всего процесса миграции. И зачастую категории мигрантов, в системе права традиционно считавшиеся уязвимыми, перестают ими быть. Справедливо и обратное: некоторые категории, ранее никогда не относившиеся к числу уязвимых, становятся ими в силу стечения обстоятельств.

Социологические и полевые исследования¹, проведенные в 2015–2017 годах в Центрально-Азиатском регионе, выявили множество нюансов, ситуаций и новых факторов, которые влияют на мигрантов и их уязвимость². Так, отмечается феминизация миграции, когда женщины, ставшие основными кормильцами своих семей, уезжают на заработки за границу. Новой категорией, долгое время не относившейся к числу уязвимых, становятся молодые мужчины без достаточной квалификации, выезжающие на заработки. Часть мигрантов, которые оказались не готовы к запрету на повторный въезд в Российскую Федерацию, попали в сложную социально-экономическую ситуацию у себя на родине. Такие факторы, как незнание языка, отсутствие социальных связей в стране назначения, заболевание туберкулезом, или, к примеру — зимнее время года, выбранное для миграции, становятся важными факторами для определения и соотнесения мигранта с ситуациями уязвимости.

Государства должны реагировать на данные новые вызовы, связанные с судьбами и жизнью людей, поэтому важной задачей становится разработка как на национальном, так и региональном уровне механизмов реагирования на различные ситуации уязвимости мигрантов на протяжении всего миграционного пути. Такие механизмы необходимы для выявления всех мигрантов, нуждающихся

в помощи и поддержке, даже тех, что «не видны» или неочевидны для государства.

Защита прав человека мигранта — актуальная задача для стран Центрально-Азиатского региона, которые являются странами происхождения, транзита и назначения миграции. Присоединяясь к конвенциям о правах мигрантов, беженцев, о борьбе с транснациональной организованной преступностью, торговлей людьми, государства декларируют свою приверженность верховенству права и гарантируют мигрантам в ситуациях наибольшей уязвимости соблюдение их прав в соответствии с международными нормами.

Однако на практике не все мигранты в уязвимых ситуациях находят место, помощь и поддержку в социальной системе своего государства. Они не считаются уязвимыми категориями населения в национальной системе права и практически «не видны» в правовой системе иностранного государства при транзите или поиске вариантов трудоустройства в стране назначения³.

В связи с этим международные организации в своей работе развивают подход, основанный на оценке уязвимости ситуации, в которую попал конкретный мигрант. Внимание к ситуациям уязвимости не означает создание новой категории мигрантов. Генеральный директор МОМ отмечает: «Мы не говорим о создании новой категории мигрантов, которой требуется защита. Конечно, некоторые категории мигрантов всегда более уязвимы (например, дети, разлученные с родителями или несопровождаемые дети). Но мы фокусируемся на том, какие именно ситуации порождают уязвимость мигрантов, на каких

¹ МОМ в Центральной Азии. Региональная полевая оценка «Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции», 2016. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.iom.kz/images/books/FullReportRUS2016.pdf>. МОМ в Центральной Азии. Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии 2015. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://iom.kg/wp-content/uploads/2015/01/IDFPublicationrus.pdf>. МОМ в Центральной Азии. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками, 2017.

² Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016; стр. 33–38.

³ Alexander Betts, *Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants*, Georgetown Immigration Law Journal, Vol. 24. P. 533–552 (2010).

⁴ IOM Magazine, No 27, International dialog on migration. Strengthening international cooperation on and governance on migration: towards adoption of a global compact for safe, orderly and regular migration in 2018. P. 42

стадиях миграционного процесса, какие из факторов риска можно снизить или изменить, и кто это может сделать»⁴. Данный подход закрепляет право любого мигранта в уязвимой ситуации получать помощь, независимо от отнесения его к какой-либо уязвимой категории населения, а также от гражданства и статуса (регулярного или нерегулярного).

В целом это согласуется с концепцией адресной социальной помощи на национальном уровне, которая начала действовать на постсоветском пространстве вместо категориальной, принятой в Советском Союзе⁵. Основной смысл адресной помощи — сделать государственную поддержку более точечной, доступной для тех, кто в ней действительно нуждается. В законодательстве разных стран упоминаются похожие ситуации, требующие адресной помощи: например, инвалидность, неспособность к обслуживанию себя в связи с преклонным возрастом, тяжелая или хроническая болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, вынужденное оставление прежнего места жительства, нарушение прав ребенка, пожар, стихийное бедствие.

Примечательно, что в постсоциалистических странах, включая государства Центральной Азии, адресность на переходном этапе достигается благодаря наличию двухэтапной модели. Первый этап: законодательное определение категорий населения, потенциально находящихся в трудной жизненной ситуации. Второй этап: коллегиальное рассмотрение индивидуальных ситуаций данных категорий. Наличие в законодательстве открытого перечня категорий, возможность их дополнения, а также общие правовые рамки, которые предполагают наличие механизма предоставления адресной помощи конкретному лицу или семье, открывают доступ к государственной социальной системе и мигрантам в уязвимых ситуациях.

В Центрально-Азиатском регионе значительные слои населения затронуты миграцией не напрямую, а косвенно. Такие группы не являются мигрантами и не находятся

в процессе миграции. Среди них дети, оставленные без попечения родителей, выехавших на заработки; брошенные жены с большим количеством малолетних детей, не способные самостоятельно обеспечить даже минимальный уровень проживания; семьи так называемых «запретников», когда при отсутствии какой-либо работы в регионе семья получает запрет на въезд в основную страну назначения — Российскую Федерацию для обоих основных кормильцев и остается без средств к существованию.

В связи с вышеизложенным представляется важным использовать в системе государственного реагирования расширенное понимание мигранта в уязвимой ситуации, включая и членов семьи мигранта, которые могут страдать от ситуации уязвимости, вызванной выездом основного кормильца. Данный подход особенно характерен и важен для стран происхождения мигрантов — Кыргызстана и Таджикистана.

Для страны же назначения — Казахстана — принципиальным становится создание механизма по выявлению уязвимых ситуаций среди привычных категорий мигрантов. К ним относятся трудовые мигранты с неурегулированным статусом, т.н. «правонарушители», мигранты, которых вследствие различных культурных, социальных, гендерных стереотипов и норм не желают признавать таковыми, например, трудовые мигранты — женщины или несовершеннолетние трудовые мигранты. В результате идентификации таких ситуаций необходимо прекратить практику высылки или депортации мигрантов. К ним должны применяться меры гуманитарного характера, мигранты должны получать первичную медицинскую помощь, надлежащее питание, жилье, доступ к юридическим процедурам по восстановлению нарушенных прав.

Таким образом, с учетом актуальности и интенсивности миграционных процессов в Центрально-Азиатском регионе включение мигрантов в уязвимых ситуациях и членов их семей в национальное правовое поле и наличие процедур, помогающих государственной системе их идентифицировать и оказывать им помощь,

представляется важным шагом в обеспечении прав мигрантов в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане.

Цели, структура и методология исследования

Исследование «Руководство по идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях» проводится в рамках проекта «Реагирование на смешанные миграционные потоки путем наращивания потенциала в Центральной Азии в марте-августе 2018 года. Результатом данного исследования стала разработка Руководства по идентификации и перенаправлению мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях для трех стран Центрально-Азиатского региона — Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана.

В своей работе коллектив авторов опирается на результаты первых исследований, проведенных на субрегиональном уровне в 2015–2017 годах офисом МОМ: «Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции», «Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками», «Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков».

Основным предметом исследования являются правовые и институциональные основы, а также практика применения законов в отношении мигрантов в уязвимых ситуациях.

Были установлены следующие границы исследования:

- Казахстан рассматривается как страна назначения и транзита для мигрантов в уязвимых ситуациях,
- Таджикистан и Кыргызстан рассматриваются как страны происхождения мигрантов в уязвимых ситуациях.

Коллективом авторов был выдвинут **ряд гипотез**, которые предстояло проверить:

⁵ И. А. Григорьева. Социальная политика. Основные понятия. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/sotsialnaya-politika-osnovnyye-ponyatiya>.

- На национальных уровнях существуют отдельные механизмы идентификации и перенаправления беженцев и лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми, мигрантов, пережившие сексуальное и гендерное насилие. Указанные мигранты, несомненно, относятся к уязвимым группам. Однако комплексный подход к такой категории как «мигранты в уязвимой ситуации» пока не сформирован, а равно нет механизмов, описывающих процесс идентификации и перенаправления их за помощью и поддержкой.
- Предполагается, что в рамках Центрально-Азиатского региона может быть выделена такая смешанная категория, как семьи, оставленные кормильцем, выехавшим в поисках заработка за границу, что характерно для Таджикистана и Кыргызстана. Для Казахстана слабо идентифицируемой видимой категорией является категория транзитных мигрантов.
- В случае если уязвимые категории мигрантов будут закреплены в национальном законодательстве, и эти категории лиц будут охвачены действием правовых документов по социальной политике, они смогут получить надлежащую защиту и поддержку.
- Наиболее сложной в плане признания на законодательном уровне и наделения их правосубъектностью является многочисленная категория мигрантов с неурегулированным статусом, которые также относятся к группе мигрантов в уязвимых ситуациях. Таким мигрантам на этапе до их фактической высылки либо депортации должен быть обеспечен и на практике, и на законодательном уровне доступ к основным правам и свободам.
- Предполагается, что основными институтами, которые призваны выявлять, идентифицировать и перенаправлять мигрантов в уязвимых ситуациях могут стать местные органы власти (например, акиматы).

В двух разделах исследования представлены материалы по проверке данных гипотез: первый посвящен анализу пра-

вового и институционального поля на международном и национальном уровнях, второй — непосредственно созданию Руководства по идентификации и перенаправлению в формате стандартных операционных процедур.

Первая глава **первого раздела** содержит обзор международно-правовых аспектов соблюдения прав мигрантов в уязвимых ситуациях и описывает задачи, стоящие перед международно-правовой системой защиты прав мигрантов, а также концепцию уязвимости. В категорию мигрантов в уязвимых ситуациях попадает множество самых разных людей, поэтому определение категории уязвимости во многом зависит от национального контекста. Рассмотрение категорий мигрантов невозможно без понимания контекста на разных уровнях: индивидуальном, семейно-бытовом, общинном и страновом. Анализу социально-экономического контекста, миграционным трендам, нуждам и потребностям мигрантов в уязвимых ситуациях, а также анализу законодательного и институционального поля стран-участниц исследования: Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана — посвящены вторая, третья и четвертая главы раздела. В рамках исследования во **втором разделе** сделана попытка предложить государствам возможный действующий механизм работы всех заинтересованных органов и организаций по идентификации и перенаправлению уязвимых групп. Первая глава рассматривает возможные подходы и принципы для обеспечения прав и законных интересов мигрантов в уязвимых ситуациях. В последующих разделах описаны проекты стандартных операционных процедур по идентификации и перенаправлению мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях. В заключительной, пятой главе приведены выводы и рекомендации по возможности включения уязвимых категорий мигрантов в законодательство стран.

Практическую новизну данного исследования составляют анкета по индикаторам уязвимости, разработанная для идентификации как мигрантов, так и их семей, которые могут находиться в уязвимой

ситуации, а также сам проект Руководства по идентификации и перенаправлению.

Исследование выполнено в **методологии** качественного анализа и реализовано как качественное сравнительное исследование. Оно включает как кабинетное исследование, основанное на анализе существующего национального и международного законодательства, вторичных аналитических источников, так и полевое, реализованное в формате полуструктурированных интервью с основными государственными, некоммерческими и международными организациями, которые вовлечены в процесс идентификации, перенаправления и оказания помощи мигрантам в уязвимых ситуациях.

На национальном уровне исследование включает анализ законодательства каждой из стран, определение институциональной основы для оказания содействия мигрантам в уязвимых ситуациях. Методом полевого исследования является интервью, цель которого — выяснить, с какими потенциально уязвимыми категориями мигрантов работает то или иное ведомство в стране, какая существует практика и задачи, и какими каждое ведомство видит возможные пути усовершенствования соответствующего законодательства. Всего в Казахстане проведено 7 интервью, в Кыргызстане — 11, в Таджикистане — 15. Результаты интервью с представителями государственных, некоммерческих и международных организаций дополнили анализ национального законодательства.

В качестве валидационного инструмента использован тематический региональный семинар «Мигранты в уязвимых ситуациях в Центральной Азии: вызовы и возможности для системы идентификации и перенаправления». Он состоялся 19–20 июня 2018 года и собрал свыше 60 представителей всех заинтересованных органов и организаций трех стран-участниц опроса, а также международных организаций (УВКБ ООН, ЮНИСЕФ). По результатам семинара были сделаны выводы, а рекомендации, полученные от участников, включены в данное исследование.

АНАЛИЗ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО, ПРАВОВОГО
И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО КОНТЕКСТА

Глава 1. Международно-правовые аспекты соблюдения прав мигрантов в уязвимых ситуациях

1.1. Вызовы в международно-правовой системе соблюдения прав мигрантов в уязвимых ситуациях

В преамбуле Всеобщей декларации прав человека⁶ признается, что концепции достоинства и уязвимости являются основополагающими для международного права, и отмечается, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Международные правозащитные органы также говорят о том, что главная цель международных договоров о правах человека — это защита лиц, наиболее уязвимых с точки зрения нарушения прав человека и их ущемления⁷. Основные международные конвенции, такие как Всеобщая декларация прав человека⁸, Пакт об экономических, социальных и культурных правах⁹, Пакт о гражданских и политических правах¹⁰, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹¹, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин¹², Конвен-

ции о правах ребенка¹³, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания¹⁴, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей¹⁵, Конвенция о правах инвалидов¹⁶, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности¹⁷, Конвенция о статусе беженцев¹⁸, декларируют верховенство прав человека, их универсальность, не отчуждаемость и естественность, независимо от гражданской принадлежности.

Во всех универсальных международных документах подчеркивается важность предоставления помощи уязвимым лицам, лицам в сложной жизненной ситуации, неза-

висимо от их статуса, наличия документов по идентификации личности или их отсутствия, гражданства страны пребывания, и т.д., чем обеспечивается гуманный подход, основанный на уважении и признании человеческого достоинства.

В рамках Целей устойчивого развития ООН и Повестки дня для устойчивого развития на период 2015–2030 гг.¹⁹, миграция представляется как ресурс и средство для обеспечения гармоничного мира²⁰, и практически в каждой из Целей развития упомянута миграция (цели №№ 3–5, 8, 10, 11, 13, 17). В Целях устойчивого развития признается важность принятия и осуществления продуманной миграционной политики для содействия безопасной, законной и упорядоченной миграции, при которой уважаются права всех мигрантов и предлагается, чтобы «мигранты, в том числе в уязвимых ситуациях, не были забыты»²¹.

⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

⁷ Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. 37 сессия, 26 февраля — 23 марта 2018 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/G1313230r.pdf>.

⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

⁹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

¹⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.

¹¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml.

¹² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

¹³ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

¹⁴ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml.

¹⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.

¹⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.

¹⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.

¹⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

¹⁹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 года A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>.

²⁰ Бочарова З. С. Достижение целей устойчивого развития в глобальном миграционном контексте. Вестник НГИЭИ (2017) №7 (74), с. 117 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/dostizhenie-tseley-ustoychivogo-razvitiya-v-globalnom-migratsionnom-kontekste>.

²¹ Миграция и цели в области устойчивого развития: роль механизмов межгосударственных консультаций по вопросам миграции и региональных экономических организаций. Шестое собрание. Краткий доклад. МОМ, 2016. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://publications.iom.int/system/files/pdf/grcp_6_rus.pdf.

Таким образом, на высоком международном уровне создано серьезное конвенционное поле по обеспечению прав мигрантов, в том числе находящихся в уязвимых ситуациях. Присоединяясь к международным конвенциям, государства тем самым подтверждают, что иностранные граждане обладают равными правами с гражданами страны, за исключением некоторых политических прав и свобод. Вместе с тем существуют и значительные сложности в реализации этих прав.

Недостаточный доступ к реализации прав мигрантов-неграждан в странах назначения, особенно в ситуациях уязвимости

Гражданство представляет собой определенную правовую и политическую связь человека и государства, под юрисдикцией которого он находится, независимо от того, проживает ли человек на территории данного государства или находится за его пределами. С развитием международного гуманитарного права возникает некоторая двойственность²², связанная с тем, что предполагаемое верховенство прав человека в определенном смысле стирает границы между гражданами и негражданами.

Поэтому создаваемая государствами национальная система защиты прав человека должна обеспечивать защиту всех лиц, включая мигрантов. Но тот факт, что эта система охватывает и иностранных мигрантов в уязвимом положении, зачастую осознается менее четко²³. И хотя в новейших международных документах провозглашаются принципы соблюдения прав мигрантов наравне с правами граждан конкретной страны, государства не всегда

предпринимают адекватные усилия для закрепления защиты прав мигрантов в ситуациях уязвимости в национальном законодательстве.

Как отмечают МОМ и ряд других неправительственных организаций²⁴, в сфере противодействия торговле людьми наиболее сложными для применения в национальном законодательстве остаются положения, касающиеся реальной идентификации жертв — иностранных граждан, соблюдения права жертвы-иностранца на 30-дневный период реабилитации и восстановления, обеспечения доступа к юридической помощи, возмещению вреда и т.п.

УВКБ ООН на международном уровне и его национальные партнеры отмечают следующие основные задачи, стоящие перед странами в плане обеспечения прав беженцев и лиц, ищущих убежище: идентификация и помощь жертвам гендерного и сексуального насилия в миграционных потоках беженцев и лиц, ищущих убежище, доступ к национальному рынку труда, экономическая поддержка, обеспечение прав детей-беженцев.

Как упомянуто в тематическом документе МОМ «Защита прав человека и фундаментальных прав мигрантов, а также особых нужд мигрантов в уязвимых ситуациях»²⁵, основной проблемой современности является не нехватка правовой защиты и международных актов, а неприменение данных норм на практике, особенно когда речь идет о мигрантах в уязвимых ситуациях, а именно защита прав человека и фундаментальных прав мигрантов, а также особых нужд мигрантов в ситуациях уязвимости.

Сложность преломления концепции уязвимости в национальных законодательствах

В международном праве нет единого толкования терминов «уязвимость», «уязвимые группы» или «мигранты в уязвимых ситуациях».

Но максимально четкое определение уязвимости необходимо для устранения разночтений, которые, с одной стороны, создают риски и предпосылки к непризнанию части мигрантов в качестве уязвимых лиц, а с другой — позволяют чрезмерно широко толковать понятие «уязвимая ситуация», в результате чего оно утратит характер деяния, связанного с нарушением прав человека²⁶.

Как социальная категория уязвимость является относительным понятием. Это означает, что субъект понимает возможный ущерб при условии наступления рискованных ситуаций и негативно оценивает их наступление. Причем, в зависимости от ситуации, статуса субъекта и его индивидуального опыта, отношение к такому ущербу будет разным. К примеру, для пострадавшего от торговли людьми, который долгое время находился на родине в ситуации домашнего насилия, истязаний, степень эксплуатации в ситуации трафика и субъективное понимание, оценка риска и собственной уязвимости будет, возможно, ниже, чем у жертвы, которая, к примеру, происходит из социально благополучной семьи. Именно поэтому и приняты нормы права, которые гарантируют уважение человеческого достоинства и призваны защищать жертв преступлений.

²² Extreme vulnerability of migrants: the cases of the US and Mexico. J. A. Bustamante. 2010. Georgetown Immigration law journal, vol. 24:565–566.

²³ Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. 37 сессия, 26 февраля — 23 марта 2018 года

²⁴ IOM, La Strada International, GAATW, Picum, Anti-slavery

²⁵ Global compact thematic paper: Protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants and the specific needs of migrants in vulnerable situations. 2017, p. 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Protection-of-Human-Rights-and-Vulnerable-Migrants.pdf

²⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf, p. 13–15

В правовом контексте уязвимость не относится к внутреннему ощущению, а охватывает внешнюю оценку рисков ситуации, в которых находятся или потенциально могут оказаться отдельные группы лиц, категории населения, индивиды²⁷. По традиции уязвимость в праве рассматривается как возможность дискриминации в различных ее проявлениях, это фактор риска нарушения прав человека²⁸. Однако в связи с тем, что ситуаций может существовать бесконечно много, правовая система с трудом воспринимает данную концепцию, предпочитая опираться на понятие категорий населения.

Категориальный подход в определении уязвимых групп мигрантов

Первоначально в правовой доктрине господствовал подход, описывающий уязвимость с точки зрения отдельных категорий лиц. Традиционно в международном праве «уязвимые группы» — это, прежде всего, беженцы, дети, отдельные категории женщин, лица с ограниченными возможностями, представители коренных народов, национальных меньшинств, пожилые люди.

В контексте защиты прав человека уязвимость напрямую связана с вынужденной миграцией и статусом беженца, который определялся согласно Женевской конвенции 1951 года. Обычно «беженцем» при-

знается человек, который вынужден выехать из своей страны, потерял ее защиту, не может вернуться назад и уполномочен на защиту другого государства, в котором он оказался. В этом проявляется принцип гуманитарного права, который предписывает государству заботиться не только о своих гражданах, но и о всех тех, кто в силу различных обстоятельств оказался за пределами своей страны в сложной, иногда критической ситуации.

В отношении детей международное право является более конкретным, безусловно относя их к категории уязвимых. Преамбула Декларации о правах ребенка 1959 г. содержит положение об уязвимости детей ввиду их физической и умственной незрелости.

Трудящиеся-мигранты также признаются одной из незащищенных категорий. Согласно ст. 16 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей государства-участники должны обеспечивать эффективную защиту трудящихся-мигрантов от насилия и иных угроз.

В контексте защиты жертв торговли людьми также существует отсылка к понятию уязвимости, а к наиболее уязвимым категориям жертв торговли людьми относятся женщины и дети²⁹.

Ст. 23 Нью-Йоркской декларации³⁰ упоминает следующие основные категории уязвимых мигрантов: «Мы принимаем во внимание и будем удовлетворять в соответствии с нашими обязательствами по международному праву особые потребности всех людей, находящихся в уязвимом положении, которые перемещаются в составе больших групп беженцев и мигрантов, включая женщин, подвергающихся соответствующим рискам, детей, особенно тех из них, которых никто не сопровождает или которые разлучены со своими семьями, представителей этнических и религиозных меньшинств, жертв насилия, лиц пожилого возраста, лиц с ограниченными возможностями здоровья, лиц, подвергающихся дискриминации по любому признаку, представителей коренных народов, жертв торговли людьми и незаконно ввезенных мигрантов, ставших жертвами эксплуатации и насилия».

Категории уязвимых граждан в международном праве существуют давно, однако их определение не в полной мере соответствует задачам современности. Идет переосмысление концепции уязвимости, которая, как уже указывалось, соотносится с ситуациями, которые создают уязвимость.

²⁷ С. Э. Несмеянова, Е. Г. Калинина. Концепция уязвимости отдельных групп лиц: международный и национальный опыт // Журнал «Конституционное право», № 4, 2017, с. 8. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rp-journal.ru/?p=699>.

²⁸ С. Э. Несмеянова, Е. Г. Калинина. Концепция уязвимости отдельных групп лиц: международный и национальный опыт // Журнал «Конституционное право», № 4, 2017, с. 8. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rp-journal.ru/?p=699>.

²⁹ См. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Palermo Protocol). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>.

³⁰ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf.

³¹ Flegar, Veronika, Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights: Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty? (February 24, 2016). Contemporary Readings in Law and Social Justice, 8(2): 148–169, 2016. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ssrn.com/abstract=2737302>.

³² Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law. L. Peroni, A. Timmer, International Journal of Constitutional Law, Volume 11, Issue 4, 1 October 2013, Pages 1056–1085. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>.

1.2. Развитие концепции уязвимости в международном праве и практике

В международных документах по правам человека термин «уязвимость» используется в качестве «инновационного способа мобилизации равной защиты»³¹. Но, как указывают исследователи³², «включение понятия уязвимых групп в законодательство о правах человека имеет большой потенциал для устранения неравенства, и все же такие усилия должны избегать характеристик определенных групп». Это связано с тем, что в одной и той же группе могут находиться лица с совершенно разными уровнями уязвимости. Понимание всей группы, например детей или лиц пожилого возраста, как уязвимых — несколько упрощенное, а иногда и дискриминационное. Оно связано исключительно с принадлежностью к определенной группе, и не учитывает личные ресурсы и ситуацию³³.

Более того, данный подход исключает тех, кто действительно находится в ситуации большей уязвимости, но не относится к определенной категории. Например, УВКБ ООН в своем исследовании указало, что не всегда утверждение «женщины и маленькие дети являются наиболее уязвимыми людьми в ситуациях, связанных с беженцами, и поэтому нуждаются в специальных мерах защиты» верно. Это связано, в том числе, с исследованием А. У. Дэвиса об уязвимости в лагерях для беженцев в Кении. В нем показано, что в чрезвычайной ситуации относительная смертность детей в возрасте до пяти лет меньше по сравнению с другими слоя-

ми населения, особенно с группой детей старше пяти лет³⁴.

Первая и очевидная категория, которая является бесспорной согласно понятию уязвимости — это беженцы и лица, ищущие убежища. Подход к концепции уязвимости **УВКБ ООН**³⁵ содержит два измерения уязвимости — ситуационную (по пути или в странах назначения) и индивидуальную (дети, престарелые, имеющие хронические болезни и т.д.). УВКБ ООН подчеркивает, что у мигрантов в уязвимых ситуациях могут быть те же потребности, что и у беженцев, с которыми они часто перемещаются вместе. В то же время согласно пониманию и мандату УВКБ ООН те мигранты, которые попадают под статус беженца, уже не являются мигрантами в уязвимых ситуациях, а имеют свой особый статус и обладают особыми правами согласно Женевской конвенции.

Значимость определения уязвимости и факторов уязвимости относится и к теме противодействия торговле людьми, так как это определение напрямую связано с квалификацией преступления и наказанием трафикеров. В частности, в пояснительных рекомендациях **Управления ООН по наркотикам и преступности** «Использование позиции уязвимости» 2013 года³⁶ заложен индивидуальный подход и указано, что «факт наличия уязвимости положения наилучшим образом оценивается на индивидуальной основе в каждом конкретном случае с учетом лич-

ностных характеристик предполагаемых жертв, их положения и обстоятельств».

В 2017 году **Верховный комиссар по правам человека ООН** в докладе «Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты» представил видение концепции мигрантов, находящихся в уязвимом положении³⁷, разработанные Группой по проблемам глобальной миграции.

В этой концепции дано определение мигрантам, находящимся в уязвимом положении — «лица, которые не в состоянии реально пользоваться своими правами человека, подвергаются повышенному риску их нарушения и ущемления и, соответственно, имеют право требовать от носителя обязательств более строго выполнения обязанности заботиться о них»³⁸.

Концепция основана на том, что «мигранты по своей сути не являются уязвимыми и не испытывают недостатка в жизнестойкости и способности совершать свободный выбор». Уязвимость является результатом воздействия разных, иногда множественных факторов уязвимости, «оказывая взаимное влияние и усугубляя действие друг друга, а также развиваясь или изменяясь с течением времени по мере смены обстоятельств» и в любом случае «положение каждого человека должно оцениваться индивидуально».

³³ IOM, International Dialogue on Migration 2017. Understanding migrant vulnerabilities: A solution-based approach towards a global compact that reduces vulnerabilities and empowers migrants, background paper, July 2017. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2017_IDM/Background%20paper%20IDM%2018-19%20July.pdf.

³⁴ A question of vulnerability. L. Graz. The magazine of IRCRCM. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.redcross.int/EN/magazine1997_3/2-7.html.

³⁵ UNHCR, Migrants in vulnerable situations UNHCR's perspective (June 2017), <https://www.refworld.org/docid/596787174.html>; UNHCR, Persons in need of international protection (June 2017), [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.refworld.org/docid/596787734.htm>, p. 4.

³⁶ Abuse of a position of vulnerability and other “means” within the definition of trafficking in persons. Issue Paper. UNODC. 2013. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf.

³⁷ Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. 37 сессия, 26 февраля — 23 марта 2018 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Migration/Pages/HRC37.aspx>.

³⁸ Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

Концепция уязвимости, предлагаемая **Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца**³⁹ появилась достаточно давно (в 2006 году), и хотя она не связана напрямую с миграцией, а скорее отражает подход в целом к основной целевой группе данной организации — лицам в уязвимой ситуации в ситуациях кризиса, помогает дополнить суть концепции уязвимости. В данном подходе уязвимость определяется как «характеристики человека или группы с точки зрения их способности предвосхищать, справляться, сопротивляться и восстанавливаться после воздействия природных или техногенных катастроф». Определение уязвимости предполагает, что оно не может быть описано без учета контекста. При этом уязвимость всегда связана с оценкой потенциала, при котором определяются сильные и слабые стороны индивидуума, домохозяйств, общин, учреждений и даже народов. Данная гуманитарная организация использует концепцию уязвимости и как сквозной подход в Повестке развития Движения на 2006–2020, и в практической плоскости — для оценки возможности того либо иного субъекта справиться с ситуацией уязвимости и возможности оказать помощь. Оценка всегда выполняется с учетом и факторов риска, и факторов, помогающих справиться с ситуацией.

Подход, предлагаемый **Международной организацией по миграции**, являющейся частью семьи ООН, дополняет и развивает подходы вышеупомянутых структур ООН и иных международных организаций к пониманию концепции уязвимости.

Разработанная МОМ концепция уязвимости начала формироваться в 2016 году на основе подхода, позволяющего анализировать и предпринимать меры по разрешению ситуаций, связанных непосредственно с уязвимостью мигрантов.

В контексте миграции МОМ определяет уязвимость как «ограниченную способность индивида избежать вреда, сопряженного с насилием, жестоким обращением, эксплуатацией и нарушением прав, а также ограниченную способность индивида преодолевать такой вред, противостоять ему или устранить последствия такого вреда».

Понятие вреда закреплено в международном законодательстве и в буквальном смысле означает «последствия всякого повреждения, порчи, убытка, всякое нарушение прав личности или собственности»⁴⁰. Иными словами, это некие юридически и социально значимые негативные изменения, вызванные определенным событием. В рамках подхода МОМ рассматривается вред, связанный с насилием, жестоким обращением, эксплуатацией или нарушением прав⁴¹. Важно, что этот подход предполагает рассмотрение вреда, причиняемого любым категориям мигрантов независимо от их статуса. Кроме того, он учитывает и стадию миграционного процесса (подготовительную, основную и адаптационную).

Согласно предлагаемой МОМ модели при рассмотрении ситуаций уязвимости следует учитывать четыре основных уровня факторов и один дополнительный фактор (ситуационный), который может возникать на любом из уровней. При этом обозначенные факторы, как и в модели, разработанной Красным Крестом, могут иметь как защитный характер, т.е. помогать снизить, преодолеть или не допустить причинение вреда, так и рисковый характер, повышающий вероятность наступления вреда.

К индивидуальным факторам авторы концепции относят биологические характеристики человека (в том числе пол, гендер) и социально-психологические (опыт, верования, статус в обществе, доступ к ресурсам, психологическую зрелость и др.). Эти

факторы являются основополагающими, от них зависит подверженность индивида влиянию второстепенных факторов. При этом один и тот же фактор может в одной ситуации выступать как защитный, а в другой — быть фактором риска. Например, принадлежность к определенной национальности может являться защитным фактором, если данная национальность выражена большинством, и являться фактором риска, если она в подавляемом меньшинстве.

Семейно-бытовые факторы связаны с ролью и статусом мигранта в семье, с историей его семьи, ее размером и т.д. Например, наличие более высокого уровня доходов может в стандартной ситуации рассматриваться как защитный фактор для отдельного лица или всей семьи⁴², но при других обстоятельствах этот фактор может быть сопряжен с повышенным риском ограбления.

Факторы общинного уровня — это текущие локальные условия, которые в той или иной мере могут способствовать или препятствовать развитию ситуаций уязвимости. Например, к ним можно отнести наличие на местном уровне образовательных программ или поощрение принудительных браков. Опять же, один и тот же фактор способен как играть положительную роль, так и повышать риск. Например, удаленное проживание в сельской местности может рассматриваться как фактор риска для жертв торговли людьми, однако этот же фактор может защищать от действий трафикеров либо служить барьером для распространения каких-либо заболеваний⁴³.

Институциональные факторы представляют собой совокупность географических, политико-экономических или культурных условий, сформировавшихся на государственном уровне. Данные факторы являются наиболее стабильными. Примерами таких факторов могут быть особенности развития существующих

³⁹ Сайт Движения международного Красного Креста и Красного Полумесяца [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ifrc.org/vca>, http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/Vca_en.pdf.

⁴⁰ См.: Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1983. С. 92, 753.

⁴¹ IOM. Protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants and the specific needs of migrants in vulnerable situations. Global Compact Thematic Paper. 2017

⁴² Galos, E., L. Bartolini, H. Cook and N. Grant (2017) Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation: Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes. International Organization for Migration (IOM): Geneva.

⁴³ A question of vulnerability. L. Graz. The magazine of the IRCRCM [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.redcross.int/EN/magazine/magazine1997_3/2-7.html.

ющей политической системы, устоявшиеся традиции дискриминации определенных групп, слабое правительство и т.д.

Ситуационные факторы могут возникать на любом из уровней (например, потеря кормильца, пожар в сельской местности и т.д.).

Степень уязвимости каждого отдельного мигранта для насилия, эксплуатации, жестокого обращения и нарушения прав на любой из стадий миграции и возможность избежать такого вреда, преодолеть

его, противостоять ему или устранить его последствия — следствие взаимодействия факторов риска и защитных факторов на разных уровнях.

Данная концепция подразумевает холистический подход, который предполагает разработку мер по оказанию помощи мигрантам. Он затрагивает не только те меры, которые индивид может предпринять самостоятельно, чтобы снизить уровень своей уязвимости, но и активные действия со стороны государства, сообщества и семьи, направленные на предотвращение

причинения вреда, снижение его последствий или на помощь в восстановлении.

Подход MOM предназначен для практиков и будет полезен при формировании структуры оценки факторов риска и защиты, влияющих на уровень уязвимости. Данная концепция поможет специалистам определить и оценить важность этих факторов и, следовательно, выявить степень уязвимости отдельных лиц или групп. В рамках данного исследования именно эта модель будет применяться как наиболее практико-ориентированная.

1.3. Разработка руководящих принципов и рекомендаций по работе с мигрантами в уязвимых ситуациях

Нью-Йоркская Декларация (п. 52) ставит задачу по рассмотрению вопроса «о разработке согласующихся с международным правом, не имеющих обязательной силы руководящих принципов и предусматриваемых для добровольного применения рекомендаций в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении, особенно несопровождаемыми или разлученными со своими родителями детьми, которые не удовлетворяют критериям оказания им международной защиты как беженцам и которые могут нуждаться в помощи. ...Они дополнят национальные усилия по оказанию защиты и помощи мигрантам».

В последнее время появился ряд научно-практических работ и исследований, основанных на концепции уязвимости или напрямую связанных с ней и разработкой таких руководящих принципов и критериев уязвимости мигрантов.

В рамках процесса Пуэбло⁴⁴ в 2013 году в Мезоамерике были созданы **Региональные указания по предварительной идентификации и механизмам перенаправления масс мигрантов в уязвимых ситуациях**, утвержденные в Сан-Хосе, Коста-Рика⁴⁵. В данном докладе уязвимость

мигрантов к торговле людьми и их эксплуатации рассматривается путем изучения факторов рисков и защитных факторов, связанных с небезопасной миграцией. Всего рассмотрено 4 категории уязвимых мигрантов: потенциальные жертвы торговли людьми, потенциальные беженцы, мигранты в ситуациях риска и несопровождаемые несовершеннолетние. В контексте данного исследования для мигрантов в уязвимых ситуациях предлагаются следующие индикаторы уязвимости:

- длительность путешествия, что ставит под угрозу физическую и эмоциональную целостность мигранта;
- нападение, физическое или сексуальное насилие, истязания и т.д.;
- незнание местного языка и местных традиций;
- запрет или лишение возможности общаться с внешним миром при отсутствии каких-либо ресурсов;
- насильственное перемещение или перемещение в связи с природными или климатическими катастрофами;
- одинокая женщина-мигрант, беременная, или без поддержки, особенно девушка-подросток;
- истощение, солнечный или тепловой удары, имеющиеся серьезные травмы

в связи с рискованым характером перемещения;

- больные лица, лица с инвалидностью, пожилые люди, которые перемещаются без сопровождения или поддержки и нуждающиеся в защите;
- использование для миграции сети контрабандистов.

Кроме того, одним из основополагающих принципов работы с данными категориями мигрантов в уязвимых ситуациях является принцип не-высылки, который означает сперва оценку риска, состояния здоровья, удовлетворение первичных потребностей, и лишь затем — принятие решения по ситуации в правовом аспекте.

Региональные Руководящие принципы по всемерной защите мальчиков, девочек и подростков в контексте миграции⁴⁶ также рассматривают концепцию уязвимости несовершеннолетних мигрантов и предлагают решения для региона, подчеркивая недопустимость высылки или депортации несовершеннолетних (включая нарушителей законов, недокументированных детей и т.д.).

Исследование **«Уязвимость мигрантов торговле людьми и эксплуатации: свидетельства миграционных путей**

⁴⁴ Сайт процесса Пуэбло. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.iom.int/puebla-process>.

⁴⁵ Региональные указания по предварительной идентификации и механизмам перенаправления масс мигрантов в уязвимых ситуациях, утвержденные в Сан-Хосе, Коста-Рика, 2013. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://portal.rcmvs.org/sites/default/files/publicaciones/lineamientos_ingles_cambios-disco.pdf.

⁴⁶ Regional Guidelines for the Comprehensive Protection of Boys, Girls and Adolescents in the Context of Migration Approved in San Pedro Sula, Honduras, during the the XXI Vice-Ministerial Meeting of the Regional Conference on Migration (RCM) in November of 2016.

Центрального и Восточного Средиземноморья»⁴⁷ рассматривает с социологической точки зрения подверженность торговле людьми и эксплуатации мигрантов на пути их маршрутов, определяя при этом основные рискованные ситуации и категории. Предпосылками к повышенной уязвимости авторы считают:

- демографические характеристики;
- характеристики маршрута;
- предпосылки, связанные с ситуацией в стране.

Также отдельно рассмотрена уязвимость детей на протяжении всего миграционного маршрута. В данном исследовании отмечается, что привычные к рассмотрению факторы уязвимости, такие как гендер и возраст, не позволяют их соотнести с ситуациями торговли людьми и эксплуатации напрямую.

В 2016–2017 годах в Центрально-Азиатском регионе также был проведен ряд исследований под эгидой МОМ, направленный на выявление и анализ факторов риска уязвимых мигрантов, их потребностей.

Так, на первом этапе в 2016 году была проведена Региональная полевая оценка в Центральной Азии **«Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции»**. В исследовании раскрывается динамика трудовой миграции в Центральной Азии, связанная с запретами на повторный въезд в Российскую Федерацию для кыргызских, таджикских и узбекских мигрантов. В обзоре для каждой страны выезда предлагаются конкретные факторы уязвимости мигрантов. Также данное исследование проводит связь между данными факторами и потенциалом социальной и идеологической радикализации.

Последующее региональное исследование МОМ и Библиотеки Первого Президента Республики Казахстан **«Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками»** было опубликовано в 2017 году. Ценность данного исследо-

вания повышают определение потребностей уязвимых мигрантов региона и анализ факторов риска, снижающих возможности для их реинтеграции.

Третье исследование **«Возвратная миграция и вызовы в Центральной Азии: анализ рисков»** ставило своей целью изучить влияние возвратной миграции на общество и экономику Центральной Азии на основе теории анализа рисков и теории изменений. В исследовании была проведена оценка уязвимости и потребностей мигрантов в реинтеграции.

Таким образом, на региональном уровне в различных частях света предпринимаются попытки создания механизмов, учитывающих различные ситуации уязвимости мигрантов в разных контекстах. В таких руководствах подчеркивается необходимость удовлетворения первичных базовых нужд мигрантов в уязвимых ситуациях, безотносительно статуса, и лишь затем — решение вопросов по их правовому положению и организации доступа к услугам.

⁴⁷ Уязвимость мигрантов торговле людьми и эксплуатации: свидетельства миграционных путей Центрального и Восточного Средиземноморья. МОМ. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://publications.iom.int/books/migrant-vulnerability-human-trafficking-and-exploitation-evidence-central-and-eastern>.

Глава 2. Анализ правового и институционального поля в отношении нужд мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Казахстан

2.1. Общий анализ социально-экономических условий и миграционной ситуации

В современном Казахстане миграция является значимым фактором политического, экономического и социально-демографического развития страны, поэтому власти традиционно уделяют большое внимание вопросам как внутренней, так и внешней миграции. Казахстан — активный участник Глобального форума по вопросам миграции и развития, Алматинского и Будапештского консультационных процессов, член МОМ и МОТ. Казахстан — первая страна в СНГ, которая приняла и реализует этническую миграционную политику, занимается приемом соотечественников.

Долгое время Казахстан являлся преимущественно страной происхождения и транзита для мигрантов из Центральной Азии, отправлявшихся в Россию. Однако с начала 2000 годов в ходе улучшения экономической ситуации⁴⁸ его статус изменился. В настоящее время Казахстан остается страной происхождения мигрантов, но в гораздо большей степени он выступает как транзитная страна и страна, принимающая трудящихся-мигрантов.

За последние 15 лет Казахстан стал экономическим лидером региона, наладив сильные экономические связи с ближайшими соседями — Таджикистаном, Узбекистаном и Кыргызстаном. Денежные переводы, которые перечисляют трудящиеся-мигранты на родину, составляют значитель-

ную часть ВВП каждой из стран⁴⁹. Основные сферы занятости трудовых мигрантов: строительство, торговля, сельское хозяйство (сбор табака и хлопка).

По данным ООН, количество приехавших работать в Казахстан иностранцев постоянно растет (с 12 325 трудящихся-мигрантов с урегулированным статусом в 2003 году до 22 041 человека в 2012-м)⁵⁰. Согласно данным Министерства труда и социальной защиты населения число трудовых мигрантов, официально получивших разрешение на работу в Казахстане, в 2016 году составило 29 458 человек⁵¹. В 2017-м их количество несколько уменьшилось, до 28 842 человек. Вместе с тем, согласно информации Комитета миграционной службы МВД РК, в 2017 году в Казахстан приехали около 5 миллионов человек⁵². Среди них транзитные мигранты, иностранцы, которые могут находиться в стране без визы, и около 2 миллионов человек, подлежащие обязательной регистрации. Из общего числа приехавших 1 миллион 600 тысяч — граждане СНГ (в том числе Узбекистана — 1 миллион 226 тысяч человек, Россия — 147 тысяч, Кыргызстан — 108 тысяч). Многие мигранты работают в Казахстане без официального разрешения, поэтому, несмотря на некоторое снижение числа официально зарегистрированных трудовых мигрантов, количество мигрантов, работающих неофициально и, возможно, на-

ходящихся в уязвимой ситуации остается значительным.

Аналитический отдел журнала The Economist вместе с МОМ при поддержке правительств США и Швеции провели исследование «Профиль управления миграцией в Казахстане». Согласно его выводам Казахстан достиг значительного прогресса в формировании миграционной политики, партнерства в сфере миграции, содействия социально-экономическому благосостоянию мигрантов и общества, а также обеспечения безопасной, упорядоченной и достойной миграции.

В стране создана достаточно согласованная нормативно-правовая база по вопросам миграции, базирующаяся на Законе «О миграции» и Концепции миграционной политики на 2017–2021 гг., которая согласуется со Стратегией «Казахстан-2050», где отмечается важность миграции. В стране постоянно совершенствуется нормативно-правовая база по противодействию торговле людьми, работе с беженцами и лицами, ищущими убежище. В целях создания и реализации миграционной политики на институциональном уровне действует система государственных органов.

Вместе с тем у страны есть две важные задачи, требующие решения: реализация прав мигрантов и эффективное управле-

⁴⁸ FIDH, «Казахстан/Кыргызстан: Эксплуатация трудящихся-мигрантов, отказ в защите прав беженцам и лицам, ищущим убежища», 2009, [<https://www.fidh.org/IMG/pdf/Kazakhstan530r-2.pdf>]; «Хьюман Райтс Вотч», «Казахстан: Обман и эксплуатация мигрантов, работающих на табачных плантациях», 2010. [На английском языке: [<https://www.hrw.org/news/2010/07/14/kazakhstan-migrant-tobacco-workers-cheated-exploited>].

⁴⁹ К. Султанов, Т. Абишев, Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Специальный доклад «О ситуации с правами мигрантов в Республике Казахстан», ОИМ/ОСЦЕ, Астана, 2014. [На русском и английском языках. Английская версия: Human Rights Commission under the President of the Republic of Kazakhstan Special report “On situation with migrants’ rights in the Republic of Kazakhstan”, IOM/OSCE, Astana, 2014, на русском языке: http://www.nomad.su/i2013/RUS_Special_Report_migrants_2013.pdf].

⁵⁰ ООН, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Доклад о международной миграции, 2015, на английском языке: United Nations, Department of economic and social affairs, International Migration Report, 2015 [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf]

⁵¹ <https://www.enbek.gov.kz/ru/taxonomy/term/521>.

⁵² Данные предоставлены Комитетом Миграционной службы в ходе обсуждения законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам занятости и миграции населения» <https://www.kazpravda.kz/news/obshchestvo/kolichestvo-nezakonno-vehavshih-v-rk-inostrantsev-nazvali-v-mvd-rk>.

ние миграцией в условиях чрезвычайных ситуаций⁵³. Основной предпосылкой уязвимости находящихся в Казахстане трудящихся-мигрантов является неурегулированность их юридического статуса, чем активно пользуются работодатели и посредники в целях эксплуатации мигрантов. Трудящиеся-мигранты, со своей стороны, боятся быть заметными в стране, где их считают нарушителями закона, и поэтому практически не имеют доступ к системе правосудия и социальным службам.

В связи с вышеизложенным властям Казахстана предстоит на законодательном уровне закреплять подходы к регулированию доступа к реализации прав мигрантов, разрабатывать механизмы выявления и идентификации мигрантов среди граждан иностранных государств, а также механизмы своевременного оказания помощи мигрантам, оказавшимся в уязвимых ситуациях, в том числе во время транзита.

В настоящее время представляется важным разработать механизм защиты прав уязви-

мых мигрантов и перенаправления их к ответственным государственным структурам, международным и неправительственным организациям, в том числе в чрезвычайных ситуациях. Разработка данных механизмов поможет ответственным органам и организациям более точно выявлять и идентифицировать уязвимые ситуации мигрантов и на надлежащем образом решать вопросы по оказанию помощи и поддержки мигрантам в уязвимых ситуациях.

2.2. Мигранты в уязвимой ситуации: проблемы, нужды и потребности

В рамках данного исследования будут рассмотрены следующие основные группы мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации:

- 1) Трудовые мигранты с неурегулированным статусом.
- 2) Женщины — трудовые мигранты.
- 3) Несовершеннолетние трудовые мигранты.
- 4) Жертвы торговли людьми.
- 5) Транзитные мигранты.
- 6) Беженцы и лица, ищущие убежище в Казахстане.
- 7) Лица без гражданства.

2.2.1. Трудовые мигранты с неурегулированным статусом

Согласно информации Министерства внутренних дел Казахстана в 2017 году из официально зарегистрированного в полиции 1 381 681 иностранца лишь 125 625 человек заявили целью приезда в страну трудоустройство. Официально зарегистрированные трудящиеся-мигранты составляют не больше 9,8% от общего числа трудящихся-мигрантов из стран СНГ. Данные были основаны на анализе иммиграционных карт, выдаваемых пограничной службой, в которых указывается цель приезда. Таким образом, около 1 миллиона трудящихся-мигрантов проживают и работают в стране, не урегулировав свой статус, и не учитываются в официальной статистике. При этом, согласно данным

Министерства внутренних дел Казахстана⁵⁴, из 1 381 681 зарегистрированного властями в 2017 г. мигранта, 797 982 приехали из Узбекистана (что составляет около 58%), 114 385 — из Кыргызстана (немногим более 8%), 33 036 — из Таджикистана (немногим более 2%).

Трудящиеся-мигранты в основном заняты низкоквалифицированным трудом на стройках, в сельском хозяйстве южных районов Казахстана, на рынках больших городов, в сфере ресторанного бизнеса, магазинов и в качестве домашних работников в семьях.

Нужды и потребности трудовых мигрантов с неурегулированным статусом

Процедура трудоустройства иностранного мигранта многоступенчата. Трудовой мигрант должен самостоятельно найти жилье, зарегистрироваться, оформить разрешение в акимате (региональный орган исполнительной власти в Казахстане, районная государственная администрация) и миграционной полиции — для рабочих с низкой квалификацией, найти работодателя, у которого есть разрешение на привлечение иностранцев, заключить трудовой договор и т.д.

Из-за достаточно сложной для мигрантов системы официального оформления разрешения на работу многие мигранты предпочитают работать неофициально.

Часть мигрантов, несмотря на первоначальное оформление документов, впоследствии пропускают сроки временной регистрации в органах миграционной полиции и после этого находятся в стране, нарушая закон. Работодатели со своей стороны также не всегда готовы официально принимать мигранта на работу, так как это связано с временными и денежными затратами. Часть мигрантов вынуждены обращаться к посредникам, большинство из которых действуют неофициально и потому не несут ответственность за свою деятельность.

В итоге неурегулированный статус создает повышенную уязвимость к несоблюдению трудовых прав, прежде всего по невыплате обещанной заработной платы. В связи с тем, что мигрант работает без официального оформления и без соблюдения процедур, он не имеет формальной возможности обратиться в компетентные органы за защитой своих прав. Когда трудовому мигранту некуда обратиться за правовой помощью, он становится объектом не только обмана, но и трудовой эксплуатации.

«Я нашел работу через посредников. Изначально мне обещали за работу разнорабочим 20 000 сомов в месяц, официальное трудоустройство, официальную регистрацию и проживание в общежитии. Помимо меня, на эту же работу поехали еще 10 человек. Нас всех вывезли через границу на микроавтобусе.»

⁵³ Согласно исследованию «Профиль управления миграцией в Казахстане» 2017.

⁵⁴ Данные полученные в ответе на запрос в Комитет миграционной службы МВД РК. 23 апреля 2018 года.

При заполнении миграционных карт нам сказали, чтобы мы написали, что едем в туристическую поездку. После приезда на место нас разместили в бытовках на строительной площадке, за пределы которой нельзя было выходить. Это была стройка элитного поселка. Паспорта у нас забрали, и я не знал, сделали мне регистрацию или нет. Проработав три месяца просто за еду, я так и не получил заработную плату, а тот, кто нами руководил, сказал, что все деньги полностью дадут через четыре месяца работы. Проработав еще месяц, я понял, что ничего не получу, и просто ушел со стройки и вернулся домой в Кыргызстан. Обращаться куда-либо бесполезно, так как я работал неофициально и получается, что сам являлся нарушителем⁵⁵».

Зачастую работодатели обещают мигрантам легальные условия работы, в том числе оформление регистрации, но, как правило, не выполняют обещаний. Более того, после выполнения рабочими установленных договором норм некоторые работодатели могут вызвать сотрудников миграционной службы и выдать им мигрантов без регистрации либо тех, чьи регистрации просрочены, чтобы не выплачивать гонорар.

Доступ к мерам государственной поддержки трудовых мигрантов с неурегулированным статусом

Согласно ст. 6 закона «О правовом положении иностранцев» иностранцы могут осуществлять трудовую деятельность на территории Республики Казахстан на основании и в порядке, установленном законодательством и международными договорами Республики Казахстан. Иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют те же права и обязанности, что и граждане Казахстана. Трудовой кодекс также предусматривает равенство прав и возможностей для иностранных и местных работников. Так, в соответствии со ст. 7 Трудового кодекса запрещена дискриминация в сфере труда. Согласно законодательству Республики

Казахстан условия труда и вознаграждение за труд местных работников и трудовых мигрантов регулируется одними и теми же нормами законодательства РК. Трудовым мигрантам гарантируется бесплатный объем медицинской помощи только в случае экстренных ситуаций и заболеваний, угрожающих здоровью населения. Вместе с тем все меры государственной поддержки распространяются только на мигрантов, которые законно находятся на территории Республики Казахстан и имеют официальное разрешение на работу.

Вступление в ЕАЭС существенно облегчило ситуацию для мигрантов из Кыргызстана, так как в настоящее время законодательство закрепляет возможность заключения такого же трудового договора с кыргызскими гражданами, как и с гражданами Казахстана. Вместе с тем на протяжении последних нескольких лет часть граждан Кыргызстана продолжают жить и работать в Казахстане без договора. Данная ситуация обусловлена тем, что работодатели не заинтересованы в официальном оформлении работника-мигранта и уплате налогов.

2.2.2. Женщины — трудовые мигранты в Казахстане

В последние годы, по словам экспертов, все больше женщин из стран Центральной Азии участвуют в трудовой миграции⁵⁶. В поисках заработка многие женщины едут работать в Казахстан, как в составе семьи, так и самостоятельно. В настоящее время почти половину от трудовых мигрантов составляют женщины, в то время как еще два-три года число женщин не превышало трети от общего количества выезжающих из Кыргызстана и Таджикистана. Увеличение количества женщин-мигранток связано и с тем, что их мужья получили запрет на въезд в Российскую Федерацию, и женщина остается единственным взрослым кормильцем семьи. Этот факт, а также отсутствие работы, особенно в сельской местности, вынуждают женщин самостоятельно отправляться на заработки в Казахстан.

Женщины — трудовые мигранты в основном работают в сфере торговли на рынках, сельского хозяйства (уборка хлопка и табака на юге Казахстана), молодые девушки-мигранты устраиваются нянями. Указанные сферы занятости являются неформальными, зачастую теневыми секторами экономики, поэтому большинство женщин — трудовых мигрантов имеют неурегулированный статус. Вот что рассказала женщина, трудовой мигрант из Таджикистана:

«По приезду в Казахстан постоянно сталкивалась с трудностями, от получения регистрации и до легализации своего статуса. До сих пор работаю неофициально, без трудового договора, все на честном слове, но в любом случае здесь мне и моим детям лучше. Конечно, мои права постоянно нарушаются, но за защитой не обращаюсь, потому что не знаю, к кому обращаться, да и боюсь, что меня привлекут к ответственности и выдворят, а что я потом буду делать? Поэтому лучше уж жить так, как сейчас».

Иногда женщины вынуждены брать с собой на заработки детей, что еще более повышает уязвимость и их самих, и детей. В связи с тем, что многие женщины работают неофициально, они не вправе обращаться сами в медицинские учреждения, например в случае беременности, а их дети тоже не могут получить доступ к медицинским услугам. Если же работодатель узнает, что женщина-мигрант беременна, он старается прекратить с ней трудовые отношения. Женщины-мигранты более подвержены риску оказаться жертвами сексуального и бытового насилия. Многие, особенно молодые девушки из Кыргызстана, путем обмана вовлекаются в занятие проституцией и становятся жертвами сексуальной эксплуатации.

Нужды и потребности женщин — трудовых мигрантов

Возможность реализации права женщин-мигранток, особенно в контексте материнства, является важным условием соблюде-

⁵⁵ Интервью с трудовым мигрантом из Кыргызстана.

⁵⁶ MOM в Центральной Азии. Региональная полевая оценка «Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции», 2016. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.iom.kz/images/books/FullReportRUS2016.pdf>.

ния прав человека. Несмотря на положения Трудового кодекса, женщины-мигранты продолжают привлекаться к выполнению тяжелых работ без учета своего статуса. И несмотря на законодательно закрепленные меры защиты, их рабочие места чаще всего не проходят аттестацию, уровень тяжести работ и их воздействие на здоровье матери и ребенка не регулируются, а сверхурочный труд не учитывается.

В особых случаях, когда нанимателю становится известно о беременности мигрантки, женщина рискует остаться без работы. В результате трудовые мигрантки стараются скрывать будущее материнство до последнего. Фактически женщины не только выполняют работы, потенциально вредные для них и ребенка, но и лишаются положенного отпуска по беременности, что противоречит статье 99 ТК РК и статье 4 Конвенции МОТ № 183⁵⁷.

Данные нарушения особенно характерны для положения женщин-мигрантов, так как работодатели умышленно не заключают с ними трудовые договоры. С одной стороны, они предвидят возможные сложности, связанные с материнством, а с другой — четко понимают, что женщины-мигранты, в силу гендерных стереотипов и культурных норм, еще менее склонны отстаивать свои права и настаивать на официальном трудоустройстве, нежели мужчины-мигранты.

Доступ женщин-мигрантов к мерам государственной поддержки

Законодательство Казахстана, учитывающее положения международных правовых актов в сфере защиты женщин, содержит комплекс мер, гарантирующих дополнительную поддержку во время беременности и после родов. На практике такие нормы реализуются лишь в урегулированных трудовых отношениях.

Наряду с другими трудовыми мигрантами большинство женщин из Кыргызстана

и Таджикистана не имеют необходимых документов для работы в Казахстане. Заключение трудового договора невыгодно работодателям, а незнание мигрантами собственных прав легко позволяет избежать урегулирования правовых вопросов. Без официального оформления трудовых отношений становится невозможным обеспечить гарантии по защите женщин, что приводит к неизбежным нарушениям их прав, в частности в сфере охраны материнства.

2.2.3. Несовершеннолетние трудовые мигранты в Казахстане

Трудовая миграция в Казахстан затрагивает и несовершеннолетних граждан стран Центральной Азии. Среди них значительную долю составляют дети и подростки из Кыргызстана и Таджикистана. Часть из них прибывает в страну вместе с родителями, часть едет самостоятельно в надежде заработать средства для своей семьи.

Правозащитники полагают, что в основном в Казахстан едут работать несовершеннолетние из южных областей Кыргызстана. Как правило, это подростки 14–17 лет. Большинство из них приезжает в Казахстан помогать родственникам, знакомым или землякам торговать в Алматы, на Барахолке (вещевом рынке), Универсальном базаре, Зеленом базаре (сухофрукты и продукты) либо работать в строительных бригадах наравне со взрослыми⁵⁸.

«С нами в бригаде ездили очень молодые ребята, примерно 14–15 лет, которые не доучивались в школе и уезжали на заработки. Их отправляли через границу по доверенности от родителей. Рабочие обязанности у них были точно такие же, как и у взрослых, и такие же условия. Члены бригады работают по 10–12 часов с 8 утра, с перерывом на обед. Договор на оказание работ ни с кем не заключается»⁵⁹.

Согласно информации сотрудников из Центра адаптации несовершеннолет-

них в Казахстане несовершеннолетние из Кыргызстана, попадающие в центр, как правило, приезжают работать сезонно, на 1–3 месяца, по доверенности⁶⁰. Иногда несовершеннолетние попадают в Казахстан, используя подложные документы, где указывается совершеннолетний возраст, что позволяет избежать оформления дополнительных документов. В иных случаях прибегают к нелегальному пересечению границы. Также иногда ребенок выезжает работать по чужому паспорту старшего родственника. В последующем у несовершеннолетнего могут возникнуть проблемы, связанные с незаконным пересечением границы.

Нужды и потребности детей — трудовых мигрантов

Несовершеннолетние мигранты из Кыргызстана и Таджикистана, как правило, имеют неполное среднее образование и редко оканчивают девять классов. При этом несовершеннолетние трудовые мигранты не продолжают учебу в Казахстане, так как неурегулированный статус не позволяет им получить доступ к образованию. При своем первом трудоустройстве из-за отсутствия квалификации они могут претендовать лишь на низкоквалифицированную работу. А в дальнейшем, уже работая полный день, они так и не могут продолжать учебу и получать специальность.

Иногда дети, приехавшие в миграцию с семьей, становятся жертвами рабства вместе с родителями. «Работодатель» отбирает вместе с другими документами и свидетельства о рождении детей. Вместе с членами семьи или с другими людьми несовершеннолетние проживают в помещениях, условия которых часто не предназначены для людей. Рацион питания является достаточно скудным. Дети не ходят в школу и не получают образования. Несовершеннолетние вынуждены выполнять тяжелую работу, трудясь в одиночку или помогая родителям. Дети, работающие вместе с взрослыми, в силу возраста

⁵⁷ Конвенция МОТ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c183_ru.htm.

⁵⁸ Интервью с руководителем ОО «Мейрим» Александром Муха, г. Актау, 21 апреля 2018 года.

⁵⁹ Интервью с мигрантом из Кыргызстана, работающим на одной из строек в г. Алматы.

⁶⁰ Интервью с сотрудниками Центра адаптации несовершеннолетних в г. Алматы 28 апреля 2018 года.

сильнее подвержены рискам в области здоровья: например, получению травм при выполнении физической работы, заболеваний, распространенным среди мигрантов в Казахстане, таким как туберкулез. При отсутствии квалифицированной медицинской помощи здоровье детей и подростков особенно уязвимо⁶¹.

Несовершеннолетние мигранты, которые трудятся в Казахстане, в основном отправляют все заработанные деньги родственникам домой, не имея возможности самостоятельно распоряжаться ими.

Именно возраст детей, неразвитость кругозора, отсутствие жизненного опыта и нехватка знаний о своих правах ставит их в особо уязвимое положение, делает практически полностью невидимыми для государственной системы.

Доступ несовершеннолетних трудовых мигрантов к мерам государственной поддержки

Трудовое законодательство Казахстана, учитывающее ряд международных требований в сфере защиты труда несовершеннолетних, разрешает ограниченное использование труда подростков до 18 лет. Статья 31 Трудового кодекса Казахстана допускает заключение трудового договора с несовершеннолетними, достигшими 14–16 лет, при соблюдении определенных условий⁶². Помимо возможности труда несовершеннолетних, законодательные нормы Казахстана в области охраны труда предусматривают и меры их защиты. Также в приказе Министерства здравоохранения и социального развития от 8 декабря 2015 года №944 установлен перечень работ, запрещенных для несовершеннолетних. В частности, это труд: на плантациях табака и хлопка (пп. 17 п. 85 приказа №944); в местах, где применяются пестициды и гербициды (пп. 18 п. 85 приказа №944); связанный с ответственностью

за жизнь, здоровье и безопасность детей (п. 87 приказа №944); связанный в переносом или передвижением тяжестей весом свыше 4,1 килограмма (Раздел 2 приказа №944).

Несмотря на установленные законодательные запреты и ограничения на труд несовершеннолетних в Казахстане, известно, что не достигшие 18-летнего возраста мигранты часто работают наравне со взрослыми, включая те, где детский труд запрещен.

Представители ряда государственных органов Казахстана (в том числе МВД, Министерства труда) отрицают наличие практики найма и работы в Казахстане несовершеннолетних. Представитель Министерства труда отмечает:

«Уже несколько лет мы не выявляли фактов использования труда несовершеннолетних, в Казахстане в настоящее время такой проблемы не существует»⁶³.

Сами потенциальные работодатели, представители фермерских хозяйств Казахстана, также отрицают использование труда несовершеннолетних, утверждая, что они «не помогают в этом родителям, потому что такой труд запрещен законом и карается штрафами».

Несмотря на это, эксперты регулярно узнают о случаях принудительного труда несовершеннолетних граждан Кыргызстана и Таджикистана в Казахстане. При этом одной из главных трудностей является фиксация таких фактов⁶⁴. Данная ситуация усугубляется закрепленными в Законе о миграции положениями, в которых отмечено, что трудовым мигрантом признается только совершеннолетний иностранный гражданин, что усложняет распознавание работающего ребенка государственной системой.

По словам профсоюзных организаций, органы, ответственные за мониторинг си-

туации и борьбу с рабством несовершеннолетних, функционируют недостаточно хорошо, и значительное количество случаев принудительного труда так и остается неизвестным. Вместе с тем существует и другая проблема: хотя некоторые факты принудительного труда несовершеннолетних освещаются в СМИ и сообщаются представителям правоохранительных органов, виновные, как правило, почти никогда не привлекаются к ответственности⁶⁵. Это обусловлено отсутствием организованной работы специалистов с пострадавшими и их незаинтересованностью, недостаточной подготовкой следственных органов, особенно в регионах, а также недостаточной практикой сотрудничества системы МВД по аналогичным делам. Несовершеннолетние мигранты, как правило, не получают доступ к различным видам помощи в связи с их неурегулированным статусом.

2.2.4. Жертвы торговли людьми

Казахстан является страной происхождения, а также назначения жертв торговли людьми, которые используются для принудительного труда и сексуальной эксплуатации. Форма эксплуатации зависит от региона. В больших городах, как правило, чаще фиксируются случаи сексуального рабства, а в регионах — принудительного труда. Жертвами последнего становятся, в частности, трудовые мигранты — выходцы из Таджикистана и Кыргызстана. Их труд используется в сельском хозяйстве, строительстве, добывающей промышленности. Жертвами сексуальной эксплуатации чаще всего становятся женщины мигранты из Кыргызстана и Узбекистана.

Согласно оценке Миссии МОМ в Казахстане жертвами торговли людьми в 2017 году стали 177 человек, 101 из них мигранты, 1762 жертвы рабства получили реабилитационную и интеграционную помощь от МОМ и партнеров НПО⁶⁶.

⁶¹ Интервью с сотрудниками Центра адаптации несовершеннолетних в г. Алматы 28 апреля 2018 года.

⁶² Трудовой Кодекс РК [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38910832.

⁶³ Интервью с представителями Министерства труда, Астана, 18 декабря 2017 года.

⁶⁴ Интервью с президентом Фонда «Международная правовая инициатива», 28 апреля 2018 года

⁶⁵ Интервью с президентом Фонда «Международная правовая инициатива», 28 апреля 2018 года

⁶⁶ Данные МОМ Казахстан за 2017 год.

В большинстве случаев мигранты вынуждены выполнять тяжелую работу, которая может длиться целый день семь дней в неделю.

«Вставали мы в 6 утра. Работа началась в 7:30. Работали, как правило, до 9–10 вечера. Конечно, без выходных, а во время работы нам нельзя было разговаривать между собой, даже переглядываться. Если это замечали надзиратели, они могли начать на нас кричать. Со мной всегда работали мои двое детей. Я собирала табак, а они сортировали его по размеру и нанизывали на нити. Все это происходило на открытом солнце летом и при страшном морозе зимой»⁶⁷.

Нужды и потребности жертв торговли людьми

В ходе расследования уголовных дел жертвы торговли людьми нуждаются в защите государства. Также им необходимы психологическая помощь и реабилитация. Многим жертвам торговли людьми требуется медицинская и социальная помощь. Данные виды помощи зачастую являются экстренными, первоочередными, жизненно необходимыми.

В Казахстане, как и во многих других странах, жертвы торговли людьми, которым удается бежать, редко обращаются в полицию. Как правило, они боятся преследования за нарушение миграционного режима и выдворения, хотя согласно ст. 741 КоАП РК иностранные граждане, признанные жертвами торговли людьми, не несут ответственности за нарушение миграционного режима.

К сожалению, до сих пор существуют факты коррупции, и иногда, даже если жертва торговли людьми решает обратиться в правоохранительные органы самостоятельно, высок риск того, что обращение не будет расследоваться должным образом. Сотрудник одной казахстанской НПО отмечает:

«Многие жертвы говорили, что сами полицейские продали их в рабство. Из-за этого о том, что он стал жертвой

торговли людьми, в органы сообщает один из 5–7 человек или того меньше. Все боятся, потому что сотрудники сами порой возвращают их назад хозяевам. На практике правозащитники не советуют жертвам торговли людьми обращаться самостоятельно в полицию. Туда можно обращаться только с подготовкой, только с помощью юриста из НПО. Чтобы полицейские знали, что есть человек, который защищает таких людей».

Доступ к мерам государственной поддержки жертв торговли людьми

Согласно статистическим данным число случаев принуждения к труду и сексуальной эксплуатации с каждым годом только возрастает. Несмотря на это, в Казахстане до сих пор не разработан и не принят отдельный закон, касающийся торговли людьми. Власти Казахстана сделали определенные шаги для борьбы с этой практикой, в частности, ужесточили наказание за торговлю людьми. В Уголовном кодексе содержится семь статей, покрывающих понятие торговли людьми (ст. 113, 125, 126, 128, 132, 133, 270 УК РК).

Также государство держит в фокусе внимания вопросы защиты и оказания помощи жертвам торговли людьми. В Казахстане разработаны положения, которые позволяют финансировать приюты долгосрочного содержания, и установлены стандарты предоставления услуг жертвам торговли людьми. Все выявленные правоохранительными органами жертвы торговли людьми получили помощь из финансируемых государством программ. Три приюта для жертв торговли людьми на базе НПО оказывают юридическую, психологическую и медицинскую помощь и доступны для всех жертв торговли людьми, независимо от гражданства, пола или возраста.

В 2016 году государство выделило примерно 4,7 миллиона тенге для прямой помощи жертвам, в том числе 3,5 миллиона тенге в качестве помощи одному из приютов на базе НПО для жертв торговли людьми в Астане. Также дополнительно были выделены 31,1 миллиона тенге на финанси-

рование негосударственных и государственных приютов, предоставляющих услуги жертвам преступлений, домашнего насилия и торговли людьми. В Казахстане был усовершенствован Закон о специальных социальных услугах, который дает право жертвам торговли людьми на помощь как жертвам насилия.

В 2015 году была завершена разработка стандартных критериев для определения права на получение широкого спектра социальных услуг. Однако до сих пор не введены новые стандарты, которые будут использоваться в работе приютов для жертв торговли людьми. Поправки к Уголовно-процессуальному кодексу вступили в силу в январе 2015 года, они дают жертвам право на компенсацию из государственного фонда. Создание фонда запланировано на 2018 год и требует принятия подзаконных актов.

В целом НПО отмечают наличие эффективного механизма перенаправления жертв и сотрудничества с органами полиции по борьбе с торговлей людьми в регионах. Подразделения правоохранительных органов, призванные заниматься вопросами миграции и противодействия торговле людьми, имеют документированную систему по выявлению жертв торговли людьми среди уязвимых лиц, таких как нерегулярные мигранты или лица, занимающиеся проституцией. Государство поощряет потерпевших принимать участие в уголовном процессе, предлагая программы по защите свидетелей в ходе судебного разбирательства, доступ к услугам приюта на период расследования и базовым услугам, таким как питание, одежда, медицинская, финансовая и юридическая помощь. Если жертвами были иностранные граждане, им обеспечивали правовую защиту, в том числе защиту от депортации. Также им предоставлялся специальный временный вид на жительство на срок расследования уголовного дела. Однако зависимость статуса жертвы от уголовного дела ставит в уязвимое положение именно иностранцев — жертв торговли людьми, так как если уголовное дело не возбуждалось либо в нем было отказано по каким-либо причинам, государство не признавало и не предоставляло жертвам защитный статус.

⁶⁷ Интервью с жертвой торговли людьми в г. Алматы.

В мае 2015 года Национальная комиссия по правам человека опубликовала специальный доклад, содержащий анализ действующего законодательства, существующих механизмов предотвращения и роли заинтересованных сторон в борьбе с торговлей людьми. В докладе были освещены основные задачи государства, актуальные до сих пор: необходимость усиления борьбы с коррупцией, оптимизация механизмов выявления и принятия мер по защите жертв, повышение заинтересованности сотрудников полиции в раскрытии преступлений.

2.2.5. Транзитные мигранты

Для Казахстана актуальна и тема транзитных мигрантов. Заместитель министра внутренних дел страны Ерлан Тургумбаев отметил, что геополитическое положение Казахстана в центре Евразийского континента определяет масштабные миграционные потоки через территорию страны. «Ежегодно более двух с половиной миллионов человек прибывают в нашу страну для работы, учебы, по частным и служебным делам. Из них 90% — граждане стран СНГ, в основном трудовые мигранты, также около трех миллионов иностранцев следуют через Казахстан транзитом»⁶⁸.

В основном транзитные мигранты — это граждане Кыргызстана и Узбекистана, которые следуют через Казахстан в Российскую Федерацию. Наиболее незащищенной категорией среди них являются те транзитные мигранты, которым запрещен въезд в Российскую Федерацию (так называемые «запретники»). В таком случае мигрант, уже собравшийся на заработки за рубеж, пытается остаться в Казахстане, либо вынужден вернуться на родину, что не всегда бывает легко.

Нужды и потребности транзитных мигрантов

Транзитные мигранты в Казахстане часто попадают в экстренные ситуации и находятся в уязвимом положении. В силу ограниченных финансовых возможностей они вынуждены пользоваться услугами нелегальных автоперевозчиков, что не дает

им гарантии безопасности при проезде до пункта назначения. Во время транзита мигранты могут сталкиваться с физическими и экологическими угрозами, голодом, заболеваниями и травматизмом.

Транзитные мигранты часто становятся жертвами мошенников, которые обещают им проезд до пункта назначения за меньшие деньги, но не выполняют свои обязательства. Также нередки случаи, когда мошенники на границе предлагают транзитным мигрантам проезд в обход официальных пропускных пунктов и предоставляют поддельные миграционные карточки. В случае обнаружения незаконного пересечения границы сотрудниками пограничной службы посредники-мошенники, как правило, успевают скрыться, оставляя мигрантов на произвол судьбы. Самим же мигрантам грозит уголовная ответственность за незаконное пересечение государственной границы.

В Казахстане не существует законодательных норм, которые бы регулировали помощь транзитным мигрантам в случае экстренных ситуаций. К тому же по сути транзитный мигрант использует территорию Казахстана только для проезда, и во время своего следования он находится в еще более уязвимом положении, чем трудовые мигранты, прибывшие на работу в Казахстан. Часто, особенно зимой, автобусы с транзитными мигрантами замерзают на дорогах. Сотрудники Комитета по чрезвычайным ситуациям при МВД Казахстана оказывают помощь таким мигрантам, но даже эти мигранты, вынужденные задержаться в Казахстане в силу чрезвычайных ситуаций, впоследствии имеют проблемы с законным нахождением на территории страны.

Транзитные мигранты в основном стараются быстро покинуть Казахстан и не заинтересованы в длительном нахождении в стране. Но в последнее время участились случаи, когда Российская Федерация отказывает во въезде на свою территорию транзитному мигранту, и об этом он узнает только при пресечении границы. В данной ситуации мигрант сразу становится более уязвимым, так как срок его легального нахо-

ждения в Казахстане практически истекает, а ему необходимо еще успеть вернуться в свою страну. В связи с этим многие мигранты, которым оказался запрещен въезд в Россию, пытаются найти работу в приграничных городах на территории Казахстана. Те же, кто решил вернуться, зачастую становятся нарушителями миграционного законодательства, так как во время возвращения срок их легального нахождения на территории страны истекает. При пересечении границы для возвращения на родину их задерживают сотрудники пограничной службы Казахстана за нарушение сроков временного пребывания в стране.

Доступ транзитных мигрантов к мерам государственной поддержки

Согласно действующему законодательству транзитные мигранты в Казахстане могут находиться без регистрации в стране не более пяти дней. Другими словами, транзитный мигрант должен успеть пересечь большую территорию Казахстана в этот срок. В Казахстане нет государственных программ по оказанию помощи транзитным мигрантам, оказавшимся в сложной ситуации. В экстренных случаях транзитные мигранты могут рассчитывать на помощь служб спасения и бесплатный гарантированный объем медицинской помощи.

2.2.6. Беженцы и лица, ищущие убежище в Казахстане

По данным Комитета миграционной службы МВД РК в 2017 году количество лиц, имеющих статус беженца в Республике Казахстан, составило 596 человек (135 семей, в том числе отдельных лиц, включая детей). Основная часть беженцев зарегистрирована в г. Алматы и составляет 370 человек (91 семья), в Южно-Казахстанской области — 176 человек (34 семьи), Алматинской области — 48 человек (9 семей), а также в Жамбылской области — 2 человека. Среди получивших статус беженцев 280 женщин и 316 мужчин. Из них 568 человек являются гражданами Афганистана, Узбекистана — 10, Сирии — 10, Китайской Народной Республики — 3, другие страны — 5.

⁶⁸ Ерлан Тургумбаев: До 3 миллионов иностранцев следуют транзитом через Казахстан. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.zakon.kz/4915620-erlan-turgumbaev-do-3-h-millionov.html>.

Этнический состав беженцев представлен 314 таджиками, 86 пуштунами, 139 хазарами, 21 узбеком, 11 арабами, 8 турками и 17 представителями других этносов. Из них имеют высшее образование 56 человек, среднее специальное — 18, среднее — 264. Не имеют образования 67 человек. В числе беженцев 131 человек — дети школьного возраста и 60 детей до 5 лет.

За 2017 год в органы миграционной службы за получением статуса беженца обратилось 154 человека. Из них статус беженца предоставлен двоим. 41 заявление находится на стадии рассмотрения. Решением комиссии по осуществлению процедуры присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца отказано в предоставлении статуса беженца 87 человек по основаниям, определенным Законом «О беженцах» Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года.

Нужды и потребности беженцев

Основные потребности беженцев в Казахстане связаны с местной интеграцией, но именно полноценное и устойчивое включение в общество вызывает основные затруднения. Беженцы в Казахстане приравнены к иностранным гражданам, временно находящимся в стране, причем статус беженца выдается на один год. Данная норма в законодательстве существенно затрудняет возможности интеграции беженцев.

При желании получить вид на жительство и гражданство беженцы должны подтвердить платежеспособность, что зачастую является препятствием для его получения/продления, в связи с отсутствием возможностей для трудоустройства. Также беженцы имеют право только на бесплатный гарантированный объем медицинской помощи в экстренных случаях.

Следует отметить так называемых «мандатных беженцев», лиц, которым государство отказало в предоставлении статуса беженца, но Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев предоставило им свой мандатный статус беженца. Проблема данной категории заключается в том, что для государства они в любом случае являются иностран-

цами, нелегально находящимися на территории страны. У них нет регистрации, у некоторых лиц истекли сроки действия национальных паспортов. Статус мандатного беженца позволяет им находиться на территории Казахстана только благодаря доброй воле властей. Мандатные беженцы в Казахстане не обладают абсолютно никакими правами. Они не могут официально работать, дети лишены права на образование, их берут в школы только по договоренности с директорами (более того, получить официальный аттестат об образовании по окончании обучения они не смогут), медицинскую помощь могут получить только в частных клиниках. По сути, мандатные беженцы в Казахстане — это мигранты с неурегулированным статусом, находящиеся в очень уязвимом положении, их ситуации делятся годами и решения данной проблемы в настоящее время нет.

Доступ беженцев к мерам государственной поддержки

Как уже говорилось, все официально признанные беженцы в Казахстане приравниваются к иностранным гражданам, временно находящимся в Казахстане, поэтому им гарантирована только экстренная медицинская помощь. С внедрением системы обязательного медицинского страхования беженцы все также не смогут пользоваться бесплатной медицинской помощью в полном объеме, наравне с гражданами страны. Хотя беженцам разрешено заниматься трудовой деятельностью, они не могут рассчитывать на получение пенсии при достижении соответствующего возраста, так как в законодательстве не предусмотрена категория беженцев как участников пенсионной системы.

Также при оформлении вида на жительство/гражданства беженцы вынуждены подтверждать свою платежеспособность, что практически всегда представляется проблематичным ввиду сложностей с официальным трудоустройством.

2.2.7. Лица без гражданства в Казахстане

После распада Советского Союза многие люди еще долгие годы спокойно передвигались между бывшими республиками СССР. Некоторые, в силу различных при-

чин, не оформили вовремя документы и не определились со своей гражданской принадлежностью.

Эксперты разделяют лиц без гражданства на две категории:

1. Лица без гражданства *de jure*.
2. Лица без гражданства *de facto*.

Нужды и проблемы лиц без гражданства

У лиц без гражданства *de jure* в основном возникают проблемы в тот момент, когда они хотят оформить гражданство Казахстана. Из-за коллизий законодательства и бюрократических проволочек им рекомендуют продлить удостоверение лица без гражданства.

У лиц без гражданства *de facto* проблем намного больше, данную категорию лиц государство просто не видит. Они не имеют практически никаких прав до тех пор, пока не определится их статус.

Доступ лиц без гражданства к мерам государственной поддержки

Согласно законодательству Республики Казахстан лица без гражданства *de jure* в Казахстане обладают практически таким же набором прав, что и граждане страны, за исключением некоторых (право работы на государственной службе, право быть избранным и служить в армии). В остальном, как показывает практика, у формальных лиц без гражданства проблем не возникает. Прожив в Казахстане в течение пяти лет, они имеют право подать документы на оформление гражданства Республики Казахстан.

Намного сложнее лицам без гражданства *de facto*, у которых на руках может не оказаться никаких документов. Точного количества таких лиц не знает никто. К юристам Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности в рамках проекта УВКБ ООН ежегодно обращаются около двух тысяч человек без документов. Практически 80% обратившихся впоследствии оказываются гражданами Казахстана, остальные гражданами России, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, Беларуси, Украины и Молдовы.

Сводная таблица факторов уязвимости мигрантов и членов их семей на институциональном уровне: Республика Казахстан

Категория мигранта в уязвимой ситуации	Признаки уязвимости мигранта исходя из уязвимых ситуаций	Ограничения в доступе к основным правам
Трудовые мигранты с неурегулированным статусом	<ul style="list-style-type: none"> • Нахождение в стране без регистрации • Отсутствие возможности официального трудоустройства • Отсутствие трудового договора • Риск попасть в долговую кабалу • Риск стать жертвой торговли людьми • Риск стать жертвой мошенников 	<ul style="list-style-type: none"> • Право на социальное обеспечение • Право на пенсионное обеспечение • Право на полное медицинское обслуживание • Право на оказание бесплатной юридической помощи
Женщины — трудовые мигранты	<ul style="list-style-type: none"> • Работа без трудового договора, неофициальная работа • Тяжелый труд, в котором обычно задействуют мужчины • Риск стать жертвами торговли людьми и жертвами сексуальной эксплуатации • Риск стать жертвой мошенников 	<ul style="list-style-type: none"> • Право на социальное обеспечение. • Право на пенсионное обеспечение • Право на полное медицинское обслуживание • Право на оказание бесплатной юридической помощи
Несовершеннолетние трудовые мигранты	<ul style="list-style-type: none"> • Тяжелый труд, который запрещен детям • Иногда невозможность получать среднее образование • Риск стать жертвой торговли людьми 	<ul style="list-style-type: none"> • Не всегда есть доступ к образованию • Право на труд в части работы для несовершеннолетних • Право на полное медицинское обслуживание • Право на оказание бесплатной юридической помощи
Жертвы торговли людьми	<ul style="list-style-type: none"> • Проблемы со здоровьем, инвалидность, посттравматическое стрессовое расстройство (ПТСР) • Отсутствие документов • Отсутствие финансовых средств • Угроза жизни и здоровью со стороны трафикеров • Страх быть депортированными • Отсутствие доступа к услугам адвокатов для представления интересов на судебных процессах • Социальные, культурные или религиозные факторы, стигматизирующие ЖТЛ по возвращении 	<ul style="list-style-type: none"> • Право на идентификацию и доступ к помощи независимо от участия в уголовном процессе • Право на социальное обеспечение
Транзитные мигранты	<ul style="list-style-type: none"> • Нарушение сроков переезда, не требующего регистрации, по территории в связи с длительностью поездки (неожиданный запрет на въезд в РФ, чрезвычайная ситуация) • Чрезвычайная ситуация во время переезда • Риск стать жертвой мошенников 	<ul style="list-style-type: none"> • Нет гарантий оказания медицинской и социальной помощи в полном объеме • Право на оказание бесплатной юридической помощи
Лица, ищущие убежище, и беженцы	<ul style="list-style-type: none"> • Отказ в предоставлении статуса беженца 	<ul style="list-style-type: none"> • Право на социальное обеспечение • Право на пенсионное обеспечение • Право на полное медицинское обслуживание
Лица без гражданства	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие документов и статуса лица без гражданства 	<ul style="list-style-type: none"> • Право на труд • Право на социальное обеспечение • Право на пенсионное обеспечение • Право на полное медицинское обслуживание

Казахстан достиг значительного прогресса в формировании миграционной политики, партнерства в сфере миграции, содействия социально-экономическому благосостоянию мигрантов и общества, а также обеспечении безопасной, упорядоченной и достойной миграции⁶⁹.

Республика Казахстан ратифицировала основные международные документы, связанные с признанием и предоставлением защиты беженцам и лицам, ищущим убежище, выявлением и оказанием помощи жертвам торговли людьми.

Казахстан является членом Евразийского экономического союза, страна заключила многочисленные двусторонние соглашения в сфере трудовой мобильности, включая Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики «О трудовой деятельности и социальной защите трудовых мигрантов, занятых в сельском хозяйстве в приграничных районах», Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Таджикистан «О трудовой деятельности и социальной защите трудовых мигрантов». Законом от 31 декабря 2009 года Казахстан ратифицировал Конвенцию СНГ о правовом статусе трудящихся мигрантов и членов их семей.

Достижением в сфере образования и привлечения квалифицированной рабочей силы является подписание Казахстаном международных конвенций о признании иностранных дипломов, включая Лиссабонскую конвенцию и включение страны в Болонский процесс. С учетом членства в Евразийском экономическом союзе в Казахстане теперь признаются квалификации, полученные в других государствах-членах Союза, в частности в Кыргызстане.

В целях защиты детей от экономической эксплуатации Республика Казахстан присоединилась к основным международным Конвенциям, таким как Конвенции МОТ 1973 года №138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (ратифициро-

вана Законом РК от 14 декабря 2000 года №116) и Конвенции МОТ от 1999 года №182 «О запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда» (ратифицирована Законом РК от 26 декабря 2002 года №367). Казахстан ратифицировал Конвенцию о правах ребенка и факультативный протокол к ней, касающийся торговли людьми, детской проституции и детской порнографии, и принял дополнения в Уголовный кодекс, ужесточающие наказание за эксплуатацию малолетних детей.

Для того чтобы и другие национальные механизмы защиты прав мигрантов были приведены в соответствие с международными стандартами, Казахстану можно рекомендовать рассмотреть вопрос о присоединении к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, Конвенции МОТ о трудящихся мигрантах (с изменениями) от 1949 года и Конвенции о трудящихся мигрантах (дополнительные положения) от 1975 года.

Правовую основу регулирования положения мигрантов в Казахстане составляют следующие нормативно-правовые акты. Конституция **Республики Казахстан** 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 Республики Казахстан гарантирует каждому, в том числе и трудовым мигрантам, право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, а также на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения (пункт 2, ст. 24).

Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года

является основой для регулирования трудовой миграции, которой посвящена глава 6 Закона. Трудовые мигранты рассматриваются в следующих категориях: иностранные работники-иммигранты, бизнес-иммигранты, сезонные иностранные работники и иностранные домашние работники. Закон предписывает обязательные условия для въезда иностранных работников, а именно: они должны быть совершеннолетними, обладать определенной квалификацией, подтвердить наличие либо отсутствие судимости, предъявить медицинскую справку, а также иметь медицинскую страховку. В данном Законе нет положений, защищающих трудящихся мигрантов от рабства и жестокого обращения, нет упоминаний о возможных ситуациях уязвимости.

Закон Республики Казахстан от 19 июня 1995 года №2337 «О правовом положении иностранцев» (ст. 6–20) более детально регламентирует 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. Согласно статье 18 Закона иностранцы в Республике Казахстан имеют право на обращение в суд, и иные государственные органы для защиты принадлежащих им имущественных и личных неимущественных прав. Иными словами, мигранты, беженцы и лица без гражданства в Казахстане формально имеют право на доступ к правосудию.

Согласно п. 3 ст. 33 **Трудового кодекса Республики Казахстан** допуск лица к работе осуществляется только после заключения трудового договора. В случае если работодатель не оформил надлежащим образом трудовой договор, согласно административному законодательству он несет ответственность. Например, в случае допуска лица к работе без заключения трудового договора казахским законодательством предусмотрен штраф в размере 30 до 150 месячных расчетных показателей в зависимости от формы регистрации бизнеса работодателя.

⁶⁹ Согласно исследованию «Профиль управления миграцией в Казахстане» 2017.

Условия безопасности труда гарантированы только в случае законного найма работника. Для обеспечения безопасных условий труда работника и возмещения вреда, причиненного жизни работника во время исполнения трудовых обязанностей в Казахстане, была создана система гражданско-правовой ответственности работодателя. Положения закона должны распространяться на всех работников, как местных, так и трудящихся мигрантов. Конечно, имеются в виду только мигранты, легально работающие в стране. Вступление в ЕАЭС облегчило ситуацию для мигрантов из Кыргызстана, так как сейчас кыргызским гражданам можно заключить трудовой договор, как и гражданам Казахстана. Однако до сих пор есть те, кто живут и работают в Казахстане без договора на протяжении нескольких лет.

Согласно п. 9 **Правил въезда и пребывания иммигрантов в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан**, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 января 2012 года №148, иностранцам после пересечения границы предъявляются требования по регистрации по месту проживания в течение пяти суток. Также, трудящийся-мигрант после окончания официального трудоустройства обязан покинуть территорию Казахстана. Ответственность, закрепленную в ст. 518 КоАП РК за соблюдение данных правил, несут как иностранные работники, так и работодатели. Данное положение, накладывающее повышенные обязательства на работодателя по регистрации и организации выезда иностранных работников, не способствует желанию работодателей участвовать в оформлении документов для трудящихся-мигрантов.

В Казахстане действует **Закон «О гарантированной государством юридической помощи»**, однако в связи с отсылочной нормой к Закону об адвокатской деятельности от 5 декабря 1997 года право бесплатной юридической помощи имеют только беженцы. На практике же юристы Казахстанского Международного бюро по правам человека и соблюдению законности, занимающиеся защитой интересов беженцев в судах, не обладают информацией о случаях получения бесплатной адвокатской помощи беженцами.

Трудовым мигрантам и лицам без гражданства оказание бесплатной правовой помощи не предусматривается.

В Казахстане **торговля людьми** с целью трудовой и сексуальной эксплуатации наказуема в соответствии со статьями Уголовного кодекса 113, 125, 126, 128, 132, 133, 270. Отдельного закона о противодействии торговле людьми нет. Жертвы торговли людьми получают защиту, государство также финансирует ряд приютов и программ по реабилитации, которые предоставляются НПО, партнерами МОМ.

В области защиты прав детей в Казахстане постоянно проводится работа по обеспечению социальных и правовых гарантий качества жизни детей. В стране принят Закон **«О правах ребенка в Республике Казахстан»** от 8 августа 2002 года. Согласно ст. 8 Закона Республики Казахстан **«Об образовании»** от 10 сентября 2012 года иностранцы и лица без гражданства, законно проживающие на территории Казахстана, имеют равные права с гражданами Казахстана на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования.

В развитие норм Закона «Об образовании» в сентябре 2010 года был принят **приказ Министра образования «О правилах получения образования иностранцами и лицами без гражданства в Республике Казахстан»**. Приказ определил, что дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, а также лиц, временно проживающих в Республике Казахстан (беженцы, лица, ищущие убежище, консульские должностные лица, трудящиеся мигранты), принимаются в учреждения образования для получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования и пользуются такими же правами, как граждане Казахстана. В данном приказе не отражен доступ к образованию детей мигрантов с неурегулированным статусом, что ставит их в уязвимое положение.

Кодекс Республики Казахстан **«О здоровье народа и системе здравоохранения»** в ст. 88 предусматривает право иностранных граждан на получение гарантированного объема бесплатной меди-

цинской помощи только в случаях острых заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Также приказом Министра здравоохранения Республики Казахстан были утверждены **Правила оказания иммигрантам медицинской помощи**. В данных нормативно-правовых актах разграничивается предоставление медицинской помощи: скорая и неотложная помощь и плановая медицинская помощь. Услуги, не включенные в перечень скорой и неотложной помощи, оказываются только на платной основе, в рамках добровольного страхования или за счет средств работодателя, что соответствует минимальным стандартам, закрепленным в международном праве.

На основании Закона Республики Казахстан **«О пенсионном обеспечении»** иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, имеют право на пенсионное обеспечение. В соответствии с законодательством Республики Казахстан иностранные граждане (трудоустроенные мигранты) не могут пользоваться услугами государственной пенсионной системы, даже в случаях, когда мигранты или их работодатели желают добровольно делать такие пенсионные выплаты.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 7 февраля 2005 года **«Об обязательном социальном страховании»** обязательному социальному страхованию подлежат работники, за исключением работающих пенсионеров, самостоятельно занятые лица, включая иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории страны и осуществляющих деятельность, приносящую доход. Таким образом, трудящиеся-мигранты и члены их семей, ведущие временную трудовую деятельность на территории Казахстана, не подлежат обязательному социальному страхованию. Данные нормы противоречат международным стандартам, которые направлены на обеспечение равного доступа и прав на социальное обеспечение как граждан страны, так и для трудящихся-мигрантов.

Закон Республики Казахстан **«О государственной адресной социальной помощи»** от 17 июля 2001 года предусматривает оказание адресной социальной помощи

только лицам, доход которых не превышает черты бедности. Закон предусматривает оказание помощи беженцам и иностранцам, постоянно проживающим на территории Республики Казахстан. Мигрант, оказавшийся в уязвимой ситуации и временно находящийся на территории Республики Казахстан, не может рассчитывать на такую помощь.

Согласно Закону «**О специальных социальных услугах**» от 29 декабря 2008 года №114-IV беженцам и мигрантам не предусмотрено оказание психологической помощи, правовую помощь оказывают только НПО, партнеры МОМ, и УВКБ ООН.

Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года «**О беженцах**» определяет критерии и процедуры присвоения статуса беженца, гарантирует защиту прав лиц, ищущих убежище, и беженцев, а также закрепляет их основные права и обязанности на территории Казахстана. В соответствии с нормами международного права и рекомендациями представительства

Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, введены специальные положения в отношении детей-беженцев.

Национальное законодательство, в частности **Жилищный кодекс Республики Казахстан** в редакции от 1 апреля 1993 года, предусматривает право на приобретение жилья в собственность только для граждан Казахстана. В вопросах обеспечения жильем мигрантов, на уровне двусторонних соглашений Казахстана с Кыргызстаном и Таджикистаном, данные вопросы также не получили своего отражения.

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года №235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 6 апреля 2015 года) содержит ряд мер в отношении работодателей, которые незаконно привлекают на работу трудовых мигрантов. В отношении работодателей, нарушающих нормы приема на работу иностранных граждан, предусмотрено применение штрафных санкций⁷⁰. Так,

согласно п. 1 ст. 519 КоАП РК, если работодатель примет на работу иностранца без разрешения на трудоустройство, с заключением трудового договора или без трудового договора, он будет привлечен к административной ответственности, предусматривающей штраф в размере от 30 до 1000 МРП. Кроме того, согласно пп. 3) п. 38 Правил, в случае установления факта привлечения работодателем иностранных работников без разрешения, работодателю не будут выдаваться подобные разрешения в течение двенадцати месяцев с даты установления факта незаконного использования иностранной рабочей силы. Также, подобным нарушением является привлечение работодателем — физическим лицом к выполнению работ (оказанию услуг) в домашнем хозяйстве трудовых иммигрантов без соответствующего разрешения, выдаваемого органами внутренних дел — миграционной службой. За данное нарушение для работодателя — физического лица согласно п. 5 ст. 519 КоАП РК предусмотрен штраф в размере 30 МРП.

2.4. Государственная политика в отношении мигрантов

Миграционная политика является частью политического курса государства и стратегией его развития. **Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы**, утвержденная постановлением Правительства Казахстана №602 от 29 сентября 2017 года согласуется со Стратегией «Казахстан-2050», в которой изложена дорожная карта устойчивого экономического роста, а также признается важность миграции.

Концепция миграционной политики на 2017–2021 годы определяет миграцию как способ решения социально-экономических задач страны. Основными целями являются формирование оптимальной системы расселения населения по всей стране и обеспечение безопасности страны от угроз, связанных с миграцией. Правительство намерено внести изменения в механизмы выдачи разрешений для иностранных специалистов, автоматизировать эту про-

цедуру, ограничить приглашение иностранных работников по отраслям, оценить эффективность наличия у иностранцев медицинской страховки, организовать международное сотрудничество со странами выбытия неквалифицированной рабочей силы, упростить процедуру признания квалификации иностранных работников. Также, внимание властей будет направлено на разработку эффективного механизма депортации нелегальных мигрантов и создания сети специализированных центров временного размещения для иностранцев, не имеющих определенного правового статуса. На данный момент практику помещения иностранцев в такие специализированные центры можно назвать непропорциональной правонарушением, которые они совершают и нарушающей права иностранных граждан⁷¹.

В Казахстане существует множество программ по оказанию **помощи социально**

уязвимым категориям населения. Однако данная помощь в основном предназначена только для граждан Республики Казахстан и за редким исключением — иностранных граждан, которые постоянно проживают на территории Республики Казахстан. Иностранцами гражданами, постоянно проживающими на территории Республики Казахстан, считаются только те, у кого есть вид на жительство. Постоянно проживающие на территории Казахстана иностранные граждане имеют право на социальную, медицинскую помощь в полном объеме, кроме пенсионного обеспечения. В стране нет государственных программ, направленных на оказание социальной помощи мигрантам, находящимся в уязвимой ситуации. Вопросы предоставления помощи мигрантам, оказавшимся в кризисных ситуациях, а также в послекризисный период не рассматриваются в стратегиях или планах развития страны.

⁷⁰ Расчетный показатель (МРП) на 2018 год составляет 2405 тенге в месяц.

⁷¹ <https://vlast.kz/politika/24464-koncepcia-migracionnoj-politiki-glavnoe.html>.

На институциональном уровне в Казахстане действуют два основных ведомства, отвечающих за формирование и внедрение миграционной политики: Комитет миграционной службы Министерства внутренних дел и Комитет труда, социальной защиты и миграции при Министерстве труда и социальной защиты.

На протяжении многих лет, до последних реформ в области миграции в 2010 году, деятельность государственных органов по управлению миграционными процессами в основном была сосредоточена на работе с оралманами (этническими казахами, пожелавшими вернуться на родину). В августе и сентябре 2010 года были приняты указы Президента Республики Казахстан, которые кардинально реформировали систему управления миграционными процессами и передали ее в ведение МВД страны. В настоящее время при Министерстве внутренних дел согласно Указа Президента Республики Казахстан «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» от 30 декабря 2016 года действует **Комитет миграционной службы**. В его функции входят контроль за незаконной миграцией, учет и регистрация иностранцев и лиц без гражданства, оформление документов на постоянное проживание в РК, документирование и учет граждан РК, а также вопросы беженцев. Деятельность по нарушению работодателями прав трудовых мигрантов также контролируется органами Миграционной службы МВД РК.

Согласно Указу Президента Республики Казахстан «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» №466 от 16 января 2013 года функции по межведомственной координации в сфере миграции населения, мониторингу, анализу и прогнозированию миграционных процессов были переданы **Комитету труда, социальной защиты и миграции** Министерства труда и социальной защиты населения. Так, в настоящее время контроль за миграцией, как внутренней, так и внешней осуществляют Комитет миграционной службы МВД и Комитет труда, социальной защиты и миграции при Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.

Деятельность **Государственных инспекций охраны труда**, осуществляемая в соответствии с Трудовым кодексом Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года, ст. 191, на практике сводится к защите трудовых прав граждан Казахстана. Иностранные работники слабо осведомлены о возможности обращения в инспекции охраны труда, хотя именно эти инспекции потенциально могут осуществлять защиту прав и иностранных работников.

В Казахстане осуществляется строгий пограничный контроль, с целью обеспечения национальной безопасности главной задачей является сдерживание нерегулируемой миграции и предотвращение фактов торговли людьми. Именно сотрудники **Пограничной службы** КНБ осуществляют первичный контроль и проверку всех мигрантов, въезжающих в страну.

На основании Указа Президента Республики Казахстан «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека от 19 сентября 2002 года был создан Национальный центр по правам человека. В Астане действует единственная приемная **Уполномоченного по правам человека**. Отсутствие региональных офисов Центра делает практически невозможным обращение мигрантов из отдаленных областей, где преимущественно и отмечаются наиболее серьезные нарушения их прав.

На основании Указа Президента Республики Казахстан «О создании института Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан от 10 февраля 2016 года в стране работает **Уполномоченный по правам ребенка**, также с офисом только в г. Астана. Это также осложняет работу Уполномоченного и не дает возможности проводить оперативный мониторинг и своевременно реагировать на случаи нарушения прав детей по всей стране. Институт Уполномоченного по правам ребенка работает на общественных началах, в силу этого в основном занимается мониторингом нарушения прав детей и налаживанием контакта между государством и НПО.

Уполномоченные по правам человека и по правам ребенка не наделены правом

изменять решения государственных органов, но вправе привлекать внимание к тем требованиям, которые выдвигаются в жалобах, и убеждать государственные органы изменить их решения. Омбудсмен лишь информирует об ошибках, пробелах, но не решает вопросы по существу различного рода нарушений. Следовательно, восстановить положение заявителя может только аппарат исполнительной власти либо парламент — в случае несовершенства законодательных актов. Если обращение к органам исполнительной власти не дает результата, Уполномоченный вносит соответствующую информацию в отчет, направляемый Президенту и Парламенту Республики Казахстан.

В Казахстане особое внимание уделяется недопущению наихудших форм детского труда. Для защиты прав детей во всех регионах республики при **Департаментах по защите прав детей** действуют телефоны доверия и детские общественные приемные.

Также в Казахстане действует **Комиссия по правам человека** при Президенте Республики Казахстан. Комиссия является консультативно-совещательным органом содействующим реализации главой государства его конституционных полномочий гаранта прав и свобод человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых Конституцией страны.

В Казахстане создана **Межведомственная комиссия по вопросам борьбы с незаконным вывозом, ввозом и торговлей людьми**, которую попеременно возглавляют Министерство труда и социальной защиты и Министерство внутренних дел. Членами Комиссии, помимо государственных органов, являются МОМ, ОБСЕ и некоторые НПО.

На основании Указа Президента Республики Казахстан от 15 мая 2008 года в Казахстане действует **Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике**. В полномочия Комиссии входит взаимодействие с государственными органами и институтами гражданского общества по вопросам защиты интересов семьи, реализации Декла-

рации тысячелетия Организации Объединенных Наций, выработка предложений и рекомендаций государственным органам по основным направлениям гендерной и семейно-демографической политики в Республике Казахстан. Вопросы доступа и реализации прав женщин-мигрантов также должны были быть включены в повестку дня данной Комиссии, но на практике этого не происходит.

Таким образом, органами, сотрудники которых имеют непосредственный постоянный контакт с мигрантами, являются Комитет Миграционной службы МВД, Комитет труда, социальной защиты и миграции при Министерстве труда и социальной защиты и пограничная служба. Именно сотрудники этих ведомств могут помочь мигранту в случае потери им документов, в экстренной ситуации, при нарушении его прав. Согласно законодательству Государственная инспекция труда также может стать полезным инструментом по содействию мигрантам в восстановлении трудовых прав. Институты Уполномоченных по правам человека и правам ребенка могут уделять

больше внимания проблемам трудовых мигрантов и их детей и отражать данные проблемы в своих отчетах. В настоящий момент только Комиссия по правам человек при Президенте уделяет внимание проблемам мигрантов в своих докладах, о которых упоминалось в данном исследовании.

Международные и общественные организации

С первого дня независимости Казахстан начал активно сотрудничать с международными организациями. В Казахстане работают многие международные организации ООН: Программа развития ООН (ПРООН), Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры ЮНЕСКО, Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация по миграции (МОМ), ОБСЕ и другие. Деятельность международных организаций в основном направлена на помощь Республике Казах-

стан в получении кредитов, грантов и оказание консультативных услуг.

С момента обретения независимости, в Казахстане активно развивался неправительственный сектор НПО, и сегодня в стране работают более 20 тысяч неправительственных организаций. НПО в Казахстане занимаются разными видами деятельности, как-то: защита социальных и культурных прав, защита гражданских и политических прав. Не все мигранты в тяжелых ситуациях хотят обращаться в органы полиции, поэтому в случае нарушения их прав мигранты могут воспользоваться помощью НПО и международных организаций. У миссии МОМ в Казахстане достаточно большая сеть партнерских НПО, и юристы НПО готовы предоставлять мигрантам консультационную помощь, а также содействие при обращении в органы полиции. Помимо этого, в Казахстане работают НПО, партнеры МОМ, которые занимаются защитой прав нерегулярных мигрантов, оказанием социальной и медицинской помощи мигрантам, а также помощи жертвам торговли людьми.

Глава 3. Анализ социально-экономического, правового и институционального поля в отношении нужд мигрантов в уязвимых ситуациях в Кыргызской Республике

3.1. Общий анализ миграционной ситуации и актуальность проблемы

Миграция в Кыргызской Республике является объективным процессом, позволяющим ее гражданам реализовать конституционно закрепленные личные права на свободу передвижения и выбор места жительства. Вместе с тем, высокие темпы нерегулируемой внутренней и внешней миграции представляют собой прямое следствие существенных экономических и социальных проблем, имеющих в стране на современном этапе ее развития.

Согласно данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики численность постоянного населения страны на 1 января 2018 года составляла 6 млн 257 тыс. человек. Из них экономически активная часть населения представлена 2 млн 547 тыс. человек, более четверти которых находится за ее пределами. По данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики (далее — Государственная служба миграции), стабильный миграционный отток сложился на уровне примерно 50 тысяч человек в год. Этот факт в полной мере иллюстрирует ситуацию на современном рынке труда страны. Так, уровень занятости в Кыргызской Республике в 2016 году составил всего 57,1%⁷².

Данные по рынку труда Кыргызской Республики демонстрируют как низкий уровень заработной платы, так и ограниченное число рабочих мест. Трудоизбыточность рынка труда обусловлена недостаточным уровнем развития экономики, которая не обеспечивает создание достаточного количества рабочих мест, адекватного все увеличивающимся трудовым ресурсам.

В последние годы уровень официально зарегистрированной безработицы в Кыргызской Республике составляет около 7–8%. Однако необходимо учитывать, что данная цифра охватывает лишь небольшую часть населения, находящегося в поиске работы. Подавляющая часть граждан, нуждающихся в трудоустройстве, самостоятельно занята таким поиском, главным образом в неформальном («теневом») сегменте экономики, не полагаясь на соответствующие государственные службы. Это делает невозможным определить относительно достоверную численность указанной категории граждан. Значительная часть незанятого трудоспособного населения страны, вливается в ряды мигрантов, покидающих родину ради заработка.

Ситуацию в миграционной сфере Кыргызстана достаточно емко и адекватно характеризуют приведенные в Едином докладе по миграции за 2017 год тезисы. Они прямо указывают на то, что «миграция в Кыргызстане сегодня затрагивает судьбы более 3 миллионов человек и в обозримой перспективе останется значимым экономическим и социальным фактором. Каждое четвертое домохозяйство имеет как минимум одного трудового мигранта. По экспертным оценкам трудовую деятельность за пределами республики осуществляют преимущественно молодые люди в возрасте 18–30 лет, их доля составляет около 48% от общего числа внешних мигрантов из Кыргызстана. Значительная часть наших соотечественников (свыше 95%), осуществляющих трудовую деятельность за рубежом, работает на территории государств, входящих в состав Евразийского

экономического союза»⁷³. Государственная служба миграции приводит следующие цифры, характеризующие массив находящихся в трудовой миграции граждан КР по состоянию на 2017 год. Их общая численность оценивается в более чем 700 тысяч человек, из которых: в Российской Федерации — более 640 тысяч, в Казахстане — около 35 тысяч, в Южной Корее — порядка 5 тысяч, в Турции — 30 тысяч, в странах дальнего зарубежья — более 20 тысяч человек⁷⁴.

Экономика Кыргызской Республики является одной из наиболее зависимых от внешних денежных переводов стран в мире. Так, в 2015 году их сумма составила 1,68 млрд долларов США, в 2016-м — 1,99 млрд долларов США и в 2017 году — 2,48 млрд долларов США. Большую часть этих трансфертов составляют переводы из России⁷⁵.

Денежные переводы в основном используются на закупку продуктов питания (35%) и улучшение жилищных условий (21%), в отличие от образования детей (8%, возможно с учетом государственного обеспечения), инвестиций в бизнес (3%) или сбережений (9%)⁷⁶.

При этом значительный приток денежных средств от трудовых мигрантов, по своему объему практически равный годовому бюджету страны, не стал стабилизирующим фактором, благодаря которому государство могло бы сформировать устойчивую экономику и равновесный рынок труда. Безработица и низкий уровень заработной платы по-прежнему остаются основными причинами современной миграции.

⁷² Национальный статистический комитет КР. Уровень занятости населения по полу и территории.

⁷³ Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://migruussia.ru/images/Edinyj-doklad-final.pdf>.

⁷⁴ Данные Государственной службы миграции. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ssm.gov.kg/отчеты/>.

⁷⁵ Обзор Национального банка КР.

⁷⁶ Всемирный банк. Обзор экономики Кыргызской Республики. №6 Осень/зима 2017 г.

К главным факторам трудовой миграции из Кыргызстана следует отнести следующие:

- 1) экономические: трансформация структуры рынка труда, безработица, теневая экономика, масштабная бедность;
- 2) социальные: понижение уровня образования и квалификации, распространение культуры миграции;
- 3) демографические: высокие темпы роста населения и увеличение количества трудоспособных граждан вносит свой вклад в компенсацию сокращения трудовых ресурсов;
- 4) инфраструктурно-географические и культурно-исторические: владение русским языком, тесные культурные и социальные связи, безвизовый режим и существующие инфраструктурные условия способствуют трудовой миграции в Россию и Казахстан⁷⁷.

Собственно говоря, на протяжении всего периода существования суверенного Кыргызстана имеет место активная внутренняя миграция, представленная перемещением большого количества населения из экономически слабо развитых регионов в более благополучные. На внутреннюю миграцию в Кыргызстане приходится порядка 60% всех территориальных перемещений граждан. Внутренняя миграция населения осуществляется преимущественно из сельской местности в экономически и инфраструктурно развитые, но ограниченные по своему потенциалу (земельному, жилищному, коммуникационному и пр.) города. Сокращение численности и качественного состава населения стратегически важных приграничных территорий и сельских районов ограничивает перспективы развития аграрного сектора и других отраслей экономики⁷⁸.

Трудовая иммиграция в Кыргызскую Республику характеризуется значительно

меньшими масштабами. Так, за 2017 год иностранным специалистам было выдано 14768 разрешений на работу, что составило чуть менее 90% от утвержденной Правительством Кыргызской Республики трудовой квоты на 2017 год (квота — 16490 разрешений).

В 2017 году постоянный вид на жительство получили 352 иностранных гражданина. Квота использована на 35,9% при утвержденной квоте 980 чел.

Число беженцев на территории Кыргызской Республики на конец 2017 года составляло 172 чел. Число лиц, ищущих убежище, зарегистрированных в Государственной службе миграции, — 98 чел.

За 2017 год статус кайрылмана (*кайрылман — этнический кыргыз, являющийся иностранным гражданином или лицом без гражданства, добровольно переселяющийся в Кыргызскую Республику и получивший статус кайрылмана*) получили 1506 этнических кыргызов, вернувшихся на историческую родину⁷⁹.

Анализ текущей экономической и социально-политической ситуации в Кыргызстане и ее потенциальные тренды в ближайшей перспективе не дают оснований к прогнозированию снижения миграционной активности его населения. Более того, членство Кыргызской Республики в ЕАЭС и связанные с этим преференции для ее граждан делают рынки труда стран-участниц ЕАЭС более привлекательными для них, при том, что здесь традиционно трудоустраивается подавляющее большинство кыргызстанцев. В связи с этим более актуальными становятся проблемы, осложняющие пребывание граждан Кыргызской Республики за рубежом. Недостаточное внимание со стороны государства продолжают испытывать на себе члены семей мигрантов, в особен-

ности их дети. Часть из них ограничена в возможности полноценной учебы, в получении квалифицированной медицинской помощи, лишена достойных условий проживания. Трудящиеся-мигранты, особенно без урегулированного статуса, среди которых наиболее уязвимыми являются женщины и молодежь, больше других подвержены риску стать жертвой обмана при вербовке и трудовой эксплуатации⁸⁰.

Увеличение числа трудовых мигрантов, пребывающих за рубежом все более значительное время подряд, заметно обостряет социальные проблемы членов семей трудящихся-мигрантов, в первую очередь, их пожилых родителей и собственных детей, оставленных на их попечение на родине.

Обсуждение национальным экспертным сообществом и международными организациями, осуществляющими деятельность в Кыргызстане, миграционных вопросов главным образом, посвящено таким темам, как регулирование миграции, минимизация ее негативных последствий и выработка мер, призванных оказать поддержку трудовым мигрантам за рубежом.

«Существование миграции считается само собой разумеющимся. Наиболее распространенный аргумент, используемый против любой критики, заключается в том, что наши граждане имеют конституционное право на свободное передвижение. Однако следует помнить, что, помимо этого важного права, люди Кыргызстана также имеют права на труд, надлежащее медицинское лечение, образование и социальную защиту, и пока этими правами постоянно злоупотребляют, и мало что делается для их реализации»⁸¹. Приведенная точка зрения в полной мере характеризует актуальность и проблематику внешней миграции в Кыргызской Республике.

⁷⁷ НИСИ КР. Миграция населения.

⁷⁸ Шайыбекова М. О. Современное состояние миграционной политики в Кыргызской Республике.

⁷⁹ Данные Государственной службы миграции. Режим доступа: <http://ssm.gov.kg/отчеты/>.

⁸⁰ Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации. Режим доступа: <http://migrussia.ru/images/Edinyj-doklad-final.pdf>.

⁸¹ Эмиль Насритдинов «Миграция в Кыргызстане: взвешивая за и против». Режим доступа: <https://www.academia.edu/4371887/Migration>.

3.2. Мигранты в уязвимой ситуации: проблемы, нужды и потребности

В настоящее время трудовая миграция, как регулируемая, так и нерегулируемая, продолжает оставаться важным фактором развития экономики Кыргызстана и трудоустройства граждан. При этом поступления в республику значительных денежных средств от трудовых мигрантов являются для многих семей единственным источником средств существования. Денежные переводы в основном используются на текущие расходы семьи, обучение детей, затраты на лечение и другие расходы, связанные с поддержанием семьи.

Определенная часть трудовых мигрантов, после завершения своей трудовой деятельности в другом государстве, возвращается обратно в Кыргызстан. Как правило, трудовой мигрант, возвратившийся домой, особенно если он трудился за границей в течение длительного времени, зачастую выпадает из социально-экономического потока у себя на родине и на нем начинают сказываться негативные последствия длительного отсутствия. Люди уезжают на короткие периоды, работая посезонно или длительные периоды, около 3–5 лет, иногда не имея возможности вернуться на родину во время пребывания за границей. После возвращения в Кыргызстан многие из них могут сталкиваться с различными проблемами социального, экономического и психологического характера⁸², оказавшись в уязвимой ситуации. Здесь необходимо отметить тот факт, что государственные органы не ведут соответствующей статистики, что, в свою очередь, не дает понимания масштаба данной ситуации и ее остроты.

По мнению экспертов, проблема эффективной интеграции вернувшихся мигрантов, в том числе тех, кто получил запрет на повторный въезд в Россию, в странах происхождения обусловлена тремя основными факторами. Во-первых, из-за незначитель-

ного по масштабам возвращения мигрантов до начала спада в экономике и введения санкций, вопрос о реинтеграции долгое время не ставился на повестку дня в политике стран происхождения мигрантов. Во-вторых, ухудшение экономической ситуации еще больше ограничило возможности для создания новых рабочих мест в регионе Центральной Азии. Наконец, устойчивое перенаправление потоков трудовой миграции обусловлено существованием диаспор, которые могут предоставлять правовую, экономическую и социальную поддержку вновь прибывшим мигрантам⁸³.

В целом, на конец 2017 года в Кыргызстане насчитывалось более 91 тысячи социально незащищенных, неблагополучных, а также находящихся в затруднительном положении семей, в которых проживало около 292 тысяч детей. В течение 2017 года было выявлено около 2 тысяч детей и подростков в возрасте до 18 лет, оставшихся без попечения родителей⁸⁴. При этом, многие из детей, оставшиеся без попечения родителей, имеют обоих родителей, которые находятся в трудовой миграции. Как правило, родители, уезжая в трудовую миграцию, не оформляют соответствующие документы, а просто оставляют детей родственникам.

Объектом настоящего исследования являются следующие группы наиболее уязвимых категорий мигрантов и членов их семей:

- 1) мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения;
- 2) семьи с детьми, оставленные мигрантами — основными кормильцами;
- 3) дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя);
- 4) мигранты, ставшие жертвами торговли людьми;
- 5) беженцы и лица, ищущие убежище.

Факторы, влияющие на уязвимость мигрантов и членов их семей, могут быть индивидуальными, семейными, ситуативными и структурными⁸⁵. Следует отметить, что степень уязвимости рассматриваемых категорий мигрантов и членов их семей тоже может различаться в зависимости от вышеуказанных факторов.

3.2.1. Мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения

По данным Государственной службы миграции, въезд в Российскую Федерацию в 2015 году был запрещен 180 тысячам гражданам Кыргызстана; на 1 января 2017-го — 110 тысячам, из которых 50 тысячам — по решению суда, что делает их возвращение в Россию весьма проблематичным. В 2017 году более 10 тысячам граждан Кыргызстана запретили на 3 года повторный въезд в Россию. Основное нарушение, которое им инкриминируется: несвоевременная постановка на миграционный учет. Всего в таком «черном списке» в 2017 году находилось около 72 тысяч граждан Кыргызстана⁸⁶. Наиболее уязвимые категории этих трудовых мигрантов — молодежь и женщины.

Ограничение экономических возможностей в своей стране и отсутствие профессии у молодых, недавно создавших семью, мужчин-мигрантов, формирует острую проблему обеспечения семьи. При этом они лишены возможности выезда в Россию, где планировали обрести источник существования. Более того, у молодых мужчин нет ни своего дома, ни какой-либо другой собственности. Они ждут окончания срока запрета и не ищут работу в родной стране из-за низкой заработной платы.

Разведенные или овдовевшие женщины с иждивенцами или без них также отно-

⁸² Аналитический доклад «Условия и состояние социальной реабилитации трудовых мигрантов — граждан Кыргызской Республики, после возвращения на родину». Представительство международной организации «РАСТ» в Кыргызстане, Центр социальных исследований при АУЦА, 2007 г.

⁸³ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016 г.

⁸⁴ Национальный статистический комитет КР. Статья «День защиты детей: цифры и факты».

⁸⁵ MOM. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Краткий обзор. 2017 год.

⁸⁶ Режим доступа: <https://24.kg/obschestvo/78282/>; <https://24.kg/obschestvo/83705/>.

сятся к одной из наиболее уязвимых категорий мигрантов с запретом на повторный въезд. Разведенные женщины с иждивенцами испытывают наибольшие экономические трудности и ощущают всю безнадежность своего положения. Как правило, члены их семей не в состоянии оказать им финансовую помощь, а сами они не могут найти работу в Кыргызстане из-за отсутствия профессиональных навыков или возможностей трудоустройства с достойной зарплатой. Женщины, которые являются кормильцами семьи в связи с тем, что их мужа не в состоянии обеспечить семью, также относятся к числу наиболее уязвимых мигрантов с запретом на повторный въезд. Для них миграция стала решением и жизненной стратегией для обеспечения своих семей, когда их мужа не смогли это сделать⁸⁷.

В исследованиях Международной организации по миграции (далее — МОМ) дано определение мигрантов в уязвимой ситуации с запретом на повторный въезд. Во-первых, это мигранты, которые столкнулись с тяжелыми экономическими трудностями, после того как были вынуждены остаться в стране происхождения. В результате они оказались уязвимы к различного рода социальным манипуляциям (в форме радикально-религиозной и политической идеологии) и торговле людьми. И во-вторых, это те мигранты, которые подверглись дискриминации или оказались с неурегулированным миграционным статусом в новой стране назначения⁸⁸.

Нужды и потребности мигрантов с запретом на повторный въезд в страну назначения

Наиболее пострадавшими на фоне ухудшения экономической ситуации оказались те трудящиеся-мигранты из Кыргызстана, которые получили запрет на повторный въезд в Россию на период от трех до пяти лет. Поскольку уровень оплаты труда в России существенно выше, чем в Кыргызстане, и ввиду того, что возвращающиеся мигранты сталкиваются с трудностями при реин-

теграции на местном рынке труда, получение такого запрета однозначно угрожает благосостоянию мигрантов и их семьям⁸⁹.

Одной из основных проблем мигрантов-«запретников» является проблема трудоустройства, поскольку они ищут работу с достаточным размером заработной платы, позволяющей содержать свои семьи на привычном с зарубежными заработками уровне. При этом многие хотят работать по своей специальности, хотя за границей они трудились в разных отраслях, в том числе с тяжелыми физическими нагрузками. Отсутствие постоянной работы влияет не только на материальное положение такого мигранта, но и на его психологическое и эмоциональное состояние, что неизбежно сказывается на семейных взаимоотношениях. Проведенные среди данной категории лиц исследования демонстрируют необходимость в получении мигрантами юридической помощи. В ней нуждаются 44% респондентов, относящихся к этой категории мигрантов. Прежде всего, речь идет о восстановлении документов для получения свидетельства для возвращения на родину, а также документов, удостоверяющих личность; об услугах адвокатов для представления их интересов в судебных процессах или перед органами государственной власти; о предоставлении информации об их правах и каким образом эти права могут быть реализованы⁹⁰.

Наряду с этим данная группа мигрантов нуждается в правовых услугах по решению вопросов и проблем, связанных с запретом на повторный въезд в страну назначения, так как, даже получив запрет на въезд, мигрант старается любым способом снова уехать.

В ходе интервью представитель Государственной службы миграции отметил, что трудовые мигранты — граждане Кыргызстана с запретом на повторный въезд, могут подать заявление в Государственную службу миграции и получить помощь в восстановлении права на въезд в Российскую

Федерацию в следующих ситуациях: если близкие родственники (родители, супруг(-а) или дети) имеют гражданство Российской Федерации; если гражданин Кыргызстана обучается в вузе Российской Федерации; если гражданин имел урегулированный статус; если гражданин является высококвалифицированным специалистом; если гражданин Кыргызстана нуждается в срочном лечении.

Практически у всех мигрантов-«запретников» имеются существенные проблемы со здоровьем, так как плохие жилищные условия, неурегулированный правовой статус, тяжелые условия труда негативно влияют на состояние их здоровья.

Результаты социологического опроса среди мигрантов, вернувшихся в страну происхождения, проведенного МОМ в 2016 году в рамках Региональной полевой оценки в Центральной Азии, выявили механизмы реинтеграции и трудности, которые испытывают респонденты. Выяснилось, что мигранты с запретом, как правило, пытались реинтегрироваться через неофициальные каналы. Мигрантам с низким уровнем образования, в т.ч. женщинам, брошенным своими мужьями, работающими в России, это удавалось меньше всего, и они оставались самой уязвимой категорией населения.

Трудящиеся-мигранты обращаются к своему окружению сразу по возвращении домой с тем, чтобы занять денег (47%) или найти временную работу (около 70%). Поиск работы осуществляется преимущественно через знакомых, с их помощью мигрантам удается найти временную или случайную работу, но стабильной занятости не было ни у одного из респондентов и экономические трудности продолжались. Только 22% мигрантов удалось трудоустроиться по возвращении домой.

К государственным органам и организациям гражданского общества обратились 68% опрошенных с единственной

⁸⁷ МОМ. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Краткий обзор. 2017 год.

⁸⁸ МОМ. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Краткий обзор. 2017 год.

⁸⁹ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016 год.

⁹⁰ Исследование МОМ «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми». 2015 год.

целью — узнать срок своего запрета на повторный въезд в Россию. Мигранты не предполагали найти дома работу с достойной оплатой или получить помощь от государственных органов.

Следует особо подчеркнуть, что в ситуации крайней уязвимости оказались брошенные и разведенные молодые женщины, лишь некоторые из них получали поддержку от близких родственников⁹¹.

Доступ мигрантов, с запретом на повторный въезд в страну назначения, к мерам государственной поддержки

Согласно законодательству Кыргызской Республики в сфере занятости населения приоритетное право на получение профессиональной подготовки и переподготовки, а также временной работы путем участия в оплачиваемых общественных работах имеют официальные безработные; лица с ограниченными возможностями здоровья; женщины, имеющие несовершеннолетних детей; граждане, уволенные с военной службы; выпускники общеобразовательных организаций, а также граждане, впервые ищущие работу (ранее не работавшие), не имеющие профессии (специальности).

Мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения также имеют, на общих основаниях, доступ к государственным услугам в сфере занятости, в числе которых: содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве; предоставление бесплатных услуг по профессиональной ориентации, профессиональной подготовке и переподготовке; обеспечение стипендией в период профессиональной подготовки; участие в программах оплачиваемых общественных работ; выплата пособия по безработице.

В рассматриваемом в настоящем исследовании аспекте, следует подчеркнуть то, что государственные службы занятости не вы-

деляют такую группу безработных граждан, как «мигранты в уязвимой ситуации», не ведется статистика о количестве обратившихся и трудоустроенных мигрантов с запретом на повторный въезд. Это обусловлено тем, что государственные службы занятости работают по заявительному принципу, не осуществляя проактивной работы в части трудоустройства данной категории мигрантов.

Доступ к услугам в сфере социальной защиты, образования, медицинским и другим услугам для рассматриваемой категории мигрантов осуществляется на общих основаниях. Законодательство не предусматривает свободный и бесплатный доступ к указанным услугам без прописки, т.е. регистрации по месту жительства. Услуги можно получить на платной основе, на основании регистрации по месту пребывания или справки с места фактического пребывания.

Государственная служба миграции способна оказать гражданам Кыргызской Республики, желающим вновь въехать в Российскую Федерацию, помощь лишь в вышеуказанных случаях. Во всех прочих случаях, к примеру, если мигрант был выдворен по решению/постановлению суда Российской Федерации, Государственная служба миграции не может оказать содействие в исключении из «черного списка». Таким гражданам предлагается обжаловать решение о запрете в российских судах согласно порядку обжалования судебных решений.

3.2.2. Семьи с детьми, оставленные мигрантами — основными кормильцами

По оценке исследователей, «число брошенных жен и детей становится все больше, и эта проблема не была столь тяжелой, если бы трудовые мигранты помогали бы своим семьям, а не бросали их на произвол судьбы. Никто не скажет точно, сколько на сегодня составляет чис-

ленность брошенных жен и детей, но для аналитиков и экспертов одно очевидно — их число растет с каждым годом. Ситуация, когда мигрант забывает о своей семье и перестает высылать деньги или посылает не в достаточном количестве — сегодня не редкость. Обремененные семейными заботами и проблемами, включая заботу о детях и внуках, члены семей мигрантов не всегда получают, положенную им согласно Закону, социальные гарантии, поэтому каждый выживает, как может. Помочь такой категории людей при живых мужьях и отцах пытаются всем миром»⁹².

Следует отметить, что независимо от причины миграции женщины и дети представляют наиболее уязвимую категорию мигрантов. В условиях отъезда мужчин в качестве трудовых мигрантов на женщин возлагаются двойные обязанности, что делает их особо уязвимыми. Когда же самим женщинам приходится мигрировать, они достаточно часто становятся жертвами преступлений, связанных с торговлей людьми⁹³.

В условиях отсутствия правовой защиты и финансовых средств, женщины, остающиеся дома, рискуют столкнуться с дискриминацией в семье родителей мужа, а также оказаться в весьма затруднительном положении в случае развода, что случается достаточно часто в подобных семьях.

«При том, что отмечается отсутствие долгосрочного позитивного влияния на экономику страны, миграция оказывает крайне негативное влияние на социальную жизнь государства, разрушая целостность сельских общин и ослабляя родственные связи. Но самое главное, миграция ставит под угрозу основной институт любого общества — семьи. В определенных случаях мигрант создает другую семью на чужбине. Еще одна опасность — возвращение мигрантов с различными видами заболеваний, передающихся половым путем, или даже с ВИЧ-инфекцией и заражением их жен»⁹⁴.

⁹¹ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016 г.

⁹² Проблемы трудовой миграции. Режим доступа: <http://www.ethnoinfo.ru/problemy-trudovoj-migracii-broshennye-semi>.

⁹³ Аналитический доклад «Условия и состояние социальной реабилитации трудовых мигрантов — граждан Кыргызской Республики, после возвращения на родину. Представительство международной организации «РАСТ», Центр социальных исследований АУЦА. 2007 год.

⁹⁴ Migration in Kyrgyzstan — Pros and Cons. Emil Nasritdinov.

Как отмечают эксперты, «очень часто мигранты заводят вторые семьи в принимающем государстве. Наши исследования показывают, что количество разводов в семьях мигрантов увеличилось в среднем на 12%. Страдают дети, которые остаются наедине со своими проблемами, с родственниками. Именно в таких семьях мы обнаружили много примеров жестокого обращения с детьми. В таких семьях отмечается большое количество ранних и принудительных браков»⁹⁵.

Нужды и потребности семей с детьми, оставленных мигрантами — основными кормильцами

Актуальными для семей с детьми, оставленных мигрантами — основными кормильцами, являются такие социальные потребности, как получение материальной помощи; назначение и получение социальных пособий, пенсий; получение медицинской помощи; устройство детей в дошкольные учреждения и школы; содействие в трудоустройстве; предоставление временного жилья; оказание помощи в получении микрокредитов.

Зачастую семьям мигрантов в данной уязвимой ситуации требуется юридическая помощь, к примеру, получение паспорта, свидетельства о рождении детей, консультирование по правам граждан на социальное обслуживание в государственной системе социального обеспечения, помощь в сборе необходимых документов для получения пособий, пенсий, оформления опеки/попечительства, услуги адвокатской помощи, представление интересов ребенка в правоохранительных и судебных органах.

Доступ семей с детьми, оставленных мигрантами — основными кормильцами, к мерам государственной поддержки

Среди семей с детьми, оставленных мигрантами — основными кормильцами, и чье материальное положение является довольно тяжелым, наиболее востребована гума-

нитарная помощь. В Кыргызской Республике семьи в данной уязвимой ситуации не охвачены существующими программами в сфере здравоохранения и социальной защиты как отдельная категория или конкретная целевая группа.

При этом государственные программы в сфере занятости ориентированы в основном на зарегистрированных граждан, занятых на официальном рынке труда.

Также право на базовый объем социальных услуг, включая государственную медицинскую помощь, имеют и официально зарегистрированные по месту пребывания внутренние мигранты.

Законодательством Кыргызской Республики в сфере социальной защиты гарантируется предоставление семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, социально-бытовых, социально-правовых, социально-медицинских и психолого-педагогических услуг, а также временного приюта, оказание материальной помощи, консультативной и иной помощи.

В ходе интервью представитель Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики отметила, что семьи с детьми, оставленные мигрантами — основными кормильцами, относятся к категории семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Предоставление соответствующих услуг по социальной поддержке семей с детьми, оставленных мигрантами, осуществляется в рамках Положения о порядке выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2015 года №391.

Также отмечалось, что выделение отдельной целевой уязвимой группы «семьи с детьми, оставленные мигрантами — основными кормильцами» не требуется, так как вышеуказанное Положение охватывает данную группу в вопросах предоставления социальной помощи»⁹⁶.

Доступ к медицинским услугам осуществляется в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью, которая устанавливает гарантированные объем, виды и условия предоставления медико-санитарной помощи гражданам, обеспечивая реализацию их прав на получение медико-санитарной помощи в организациях здравоохранения, независимо от форм собственности, участвующих в Программе государственных гарантий⁹⁷.

Следует отметить, что Программа государственных гарантий не включает конкретную категорию уязвимых граждан, относящуюся к мигрантам. При этом указанная Программа предусматривает наличие отдельных категорий граждан, которых можно отнести к наиболее уязвимым группам мигрантов — это дети, оставшиеся без попечения родителей; дети из малообеспеченных семей в возрасте до 16 лет, обучающиеся в образовательных организациях, состоящие на учете в органах социального развития; лица, получающие социальные пособия.

Представитель Министерства здравоохранения Кыргызской Республики в ходе интервью сообщила, что Программой государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью предусмотрено бесплатное получение медико-санитарной помощи на амбулаторном уровне и в стационарах по социальному статусу. Оказание медицинской помощи сверх объема Программы осуществляется на платной основе.

Условием предоставления бесплатной и льготной медико-санитарной помощи в рамках Программы государственных гарантий является наличие документа, подтверждающего право на льготы (паспорт, свидетельство о рождении для детей в возрасте до 16 лет, справка о рождении ребенка до получения свидетельства о рождении, пенсионное удостоверение, полис обязательного медицинского страхования).

⁹⁵ Дербишева Г., НПО «Инсан Лейлек». Режим доступа: <https://24.kg/obschestvo/91251/>.

⁹⁶ Интервью, полученное в ходе полевой части исследования, 18 апреля 2018 г.

⁹⁷ Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Программе государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью» от 22 июня 2015 года №391.

Бесплатная специализированная медицинская помощь в амбулаторных условиях предоставляется приписанным к группе семейных врачей гражданам, включенным в Программу государственных гарантий.

3.2.3. Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя)

Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя), — одна из наиболее уязвимых групп детей в Кыргызской Республике, что подтверждается данными исследования, проведенного Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ).

«Дети трудовых мигрантов, которые оставлены на попечение родственников или помещены в учреждения, становятся более уязвимыми для жестокого обращения и насилия. Длительное отсутствие родителей может привести к целому ряду психологических и социальных проблем. Дети внутренних мигрантов «невидимы» в обществе, так как у большинства из них отсутствуют свидетельства о рождении, в связи с чем, они сталкиваются с многочисленными лишениями. У них нет доступа к базовым услугам (школа, медицинские услуги, социальные пособия и услуги социальной защиты), и часто живут они в наихудших и наиболее опасных условиях. Так как растущий уровень бедности вызывает внутреннюю и внешнюю трудовую миграцию, возросло и количество детей, оставленных без присмотра. В 2014 году у более чем 11% детей в возрасте 0–17 лет по крайней мере один из биологических родителей проживал за рубежом»⁹⁸.

Масштаб проблемы подтвердил проведенный в 2016 году Министерством труда и социального развития Кыргызской Республики подворовой обход хозяйств, охвативший свыше 316 тысяч домов.

В результате было установлено, что у свыше 61 тысячи детей родители находятся в трудовой миграции, подавляющее большинство из которых — за пределами страны. Эксперты отмечают, что за последние 20 лет в Кыргызстане почти целое поколение детей выросло без одного или обоих родителей, что неизбежно скажется в негативном плане на будущем страны⁹⁹.

Нужды и потребности детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя)

Исследование, проведенное Центром по защите детей Кыргызстана, выявило основные преграды, затрудняющие доступ детей мигрантов к услугам здравоохранения. Наиболее распространенные проблемы, с которыми они сталкиваются при обращении за медицинскими услугами: отсутствие документов (паспорт, свидетельство о рождении); отсутствие регистрации по месту жительства и регистрации в медицинском учреждении; частая смена места жительства; низкие доходы и правовая безграмотность. Все эти факторы являются препятствиями для доступа детей мигрантов к услугам здравоохранения.

Наряду с этим исследователи указывают на проблемы, связанные с воспитанием и обучением детей, которые в период миграции своих родителей живут у бабушек и дедушек: они плохо посещают учебные заведения и могут не получить профессионального образования¹⁰⁰. Предоставление социальных услуг по-прежнему развито недостаточно и не удовлетворяет потребностям детей, оставленных мигрантами на попечение родственников, в силу наличия недостатков в социальной сфере, в числе которых большая нагрузка на социальных работников и отсутствие специалистов с соответствующей специализированной подготовкой¹⁰¹.

По информации представителя ЮНИСЕФ, «детей трудовых мигрантов в стране око-

ло 260 тысяч. Многие временно остаются не только без отца, но и без матери. У ребенка начинаются психологические проблемы, возрастает риск пострадать от насилия — физического, эмоционального и сексуального. Вдобавок ребенок остается без законного представителя и не может решить вопросы, связанные с государственными услугами, оформлением каких-то документов»¹⁰².

Представители Министерства образования и науки Кыргызской Республики и мэрии города Бишкек отметили, что прежде всего дети мигрантов нуждаются в получении свидетельства о рождении, а также в материальной помощи (одежда, обувь и т. д.). Также у многих детей имеется отставание в учебе в связи с непосещением занятий либо длительными перерывами в учебе. Было отмечено, что школам необходимо организовывать дополнительные занятия для таких детей, а муниципальным территориальным управлениям мэрии города Бишкек — активно выявлять детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и решать их проблемы посредством комиссий по делам детей.

Доступ детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя), к мерам государственной поддержки

Защита прав и интересов ребенка в случае длительного отсутствия родителей возлагается на Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики и Комиссию по делам детей. При этом гарантированные права ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, реализуются не в полной мере. Так, Кодексом Кыргызской Республики о детях установлено, что родители могут подать в уполномоченный орган по защите детей совместное заявление о назначении их ребенку опекуна или попечителя на период, когда по уважительным причинам они не смогут исполнять свои родительские обязаннос-

⁹⁸ «Ситуационный анализ положения детей в Кыргызской Республике», ЮНИСЕФ.

⁹⁹ Эмиль Насритдинов «Миграция в Кыргызстане: взвешивая за и против».

¹⁰⁰ Режим доступа: <http://concoours.nazaccent.ru/2015/text/1686/>.

¹⁰¹ Исследование MOM «Право мигрантов на здоровье в Центральной Азии: вызовы и возможности» 2017 год.

¹⁰² Режим доступа: <https://ru.sputnik.kg/society/20180706/1040055223/migraciya-kyrgyzstan-deti-roditeli.html>.

ти, с указанием конкретного лица и срока действия полномочий опекуна или попечителя. Однако данная норма на практике не работает, что подтверждается, в ходе расследования случаев жестокого обращения и насилия в отношении детей, отсутствием документов по предварительной опеке и попечительству.

Конкретных данных об оформлении опеки и попечительства в отношении детей мигрантов также не имеется. В отчетах Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики сведения по опеке и попечительству отражаются в общем порядке, без отдельного указания детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя).

Представитель Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики во время интервью отметила, что помощь и защита детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя), осуществляется в рамках положений Кодекса Кыргызской Республики о детях. Они включают такие меры по защите детей, как выявление ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации; планирование мероприятий по защите ребенка; утверждение индивидуального плана по защите ребенка; реализация и мониторинг запланированных мероприятий.

Представитель Министерства образования и науки Кыргызской Республики сообщила, что в настоящее время отсутствует понятие «микрочасток», все дети, в т.ч. дети мигрантов, могут посещать школы по месту фактического пребывания. Однако было отмечено, что ребенка могут не принять в школу при отсутствии в ней мест. Базы данных по детям мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя) и не посещающих школу, пока не имеется.

3.2.4. Мигранты, ставшие жертвами торговли людьми

Стихийные миграционные процессы являются одними из рисков и причин тор-

говли людьми. Определить число граждан, пострадавших от торговли людьми, весьма затруднительно, так как этот процесс тщательно скрывается как преступниками, так и жертвами. Официальные данные по торговле людьми в Кыргызстане отсутствуют, есть лишь экспертные оценки.

Исследование МОМ «Масштабы торговли людьми в Центральной Азии» 2010 года выявило, что от 5 до 15 тысяч граждан Кыргызстана становятся жертвами торговли людьми в других странах; основными странами назначения для жертв торговли людьми из Кыргызстана являются Россия и Казахстан; наиболее распространенной формой эксплуатации оказалась трудовая эксплуатация, которая составила 91,3% случаев; основную долю лиц, подвергшихся трудовой эксплуатации, составляют мужчины (70%)¹⁰³.

Согласно представленному Государственным Департаментом США отчету о торговле людьми в июле 2018 года Кыргызстан находится во 2-й группе стран, по которой ведется особое наблюдение (Tier 2 Watch List), и представляет собой страну происхождения, транзита и назначения для мужчин, женщин и детей, подвергающихся принудительному труду, а также для женщин и детей, подвергающихся сексуальной эксплуатации.

Мужчины — трудовые мигранты, работающие за границей, подвергаются наибольшему риску стать жертвами торговли людьми. Мужчины, женщины и дети подвергаются принудительному труду в России и Казахстане, в частности в сельском хозяйстве, строительстве и текстильной промышленности, а также при выполнении домашних обязанностей и уходе за детьми. Женщины и девочки подвергаются сексуальной эксплуатации как за границей, так и внутри самой страны. Уличные дети, занимающиеся попрошайничеством, и дети, занятые домашним трудом (часто у родственников), особо уязвимы для торговли людьми.

Международные организации и некоммерческие организации сообщают, что

некоторые граждане Кыргызстана, которые присоединились к экстремистским боевикам в Сирии, вынуждены оставаться там против своей воли и что вербовщики могут обманом завлекать новых граждан, в том числе несовершеннолетних, обещаая рабочие места в Турции¹⁰⁴.

Нужды и потребности мигрантов, ставших жертвами торговли людьми

В Кыргызстане выявление жертв торговли людьми осуществляется в основном реактивным способом, т.е. жертвы торговли людьми самостоятельно обращаются за помощью. Многие пострадавшие не надеются на помощь со стороны государственных органов, т.к. статус жертвы торговли людьми, который позволил бы им получить помощь и защиту, предоставляется судом, а также правоохранительными органами исключительно в рамках уголовного процесса, в котором пострадавшие не всегда готовы участвовать.

Многие жертвы торговли людьми нуждаются в восстановлении утерянных документов, необходимых для получения реабилитационной и реинтеграционной помощи, включая медицинскую помощь, трудоустройство, социальные выплаты.

Как отмечают представители организаций гражданского общества, жертвам торговли людьми прежде всего необходимы медицинская помощь и услуги «узких» медицинских специалистов, к примеру, психотерапевта, а также гуманитарная и материальная помощь.

В рамках проведенного МОМ в 2015 году исследования «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми» выделены следующие основные потребности мужчин, пострадавших от торговли людьми (в порядке приоритетности):

- 1) медицинская помощь: медицинское обследование и лечение необходимы по причине проблем со здоровьем, которые являются следствием трудовой эксплуатации;

¹⁰³ «Выявление реабилитационных и реинтеграционных нужд мужчин, жертв торговли людьми» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://iom.kg/wp-content/uploads/2015/07/Needs-of-male-VOT-Rus.pdf>.

¹⁰⁴ Режим доступа: <https://www.state.gov/documents/organization/282802.pdf>.

- 2) социальные льготы/денежные пособия: важность данной помощи обусловлена тем, что респонденты являются кормильцами своих семей, но, являясь нетрудоспособными по причине проблем со здоровьем, появившихся после эксплуатации, они не способны обеспечивать свои семьи;
- 3) содействие в трудоустройстве и обучении: имея преимущественно среднее образование, респонденты нуждаются в доступе к продолжению образования, курсам по профессиональной ориентации, краткосрочным специализированным курсам для приобретения профессиональных навыков, которые помогут им трудоустроиться;
- 4) организация индивидуальной трудовой деятельности: отсутствие финансовых средств и знаний для организации индивидуальной трудовой деятельности обуславливает их потребность в получении данного вида помощи;
- 5) юридическая помощь: прежде всего речь идет о восстановлении документов для получения свидетельства для возвращения на родину, восстановлении документов, удостоверяющих личность, об услугах адвокатов для представления их интересов в судебных процессах, о предоставлении информации об их правах и каким образом они могут быть реализованы.

Полагаем возможным отнести указанные выше основные потребности, а также их приоритетность и к женщинам, ставшим жертвами торговли людьми, с незначительной коррекцией.

Доступ мигрантов, ставших жертвами торговли людьми, к мерам государственной поддержки

Законодательство Кыргызской Республики гарантирует лицам, ставшим жертвами торговли людьми, предоставление бесплатной медицинской и правовой помощи, социальную реабилитацию, включая психологическую, медицинскую, профессиональную реабилитацию, трудоустройство, предоставление жилья.

Вышеперечисленные виды помощи предоставляются в основном организациями гражданского общества в рамках государственного социального заказа, а также при финансовой поддержке международных организаций.

В стране функционирует одно убежище для жертв торговли людьми в г. Бишкек, созданное общественным объединением «Кризисный центр «Сезим». В настоящее время данное убежище не может в полной мере обеспечить необходимой помощью всех лиц, ставших жертвами торговли людьми и обратившихся за помощью. Следует отметить, что для обеспечения деятельности указанного убежища мэрия г. Бишкек предоставила в бесплатное пользование помещения, а также финансирует все расходы по коммунальным услугам.

Также имеется убежище в городе Ош, однако его деятельность приостановлена в связи с отсутствием государственного финансирования.

Необходимо подчеркнуть, что до настоящего времени не сформирован действенный механизм социальной реабилитации жертв торговли людьми, их перенаправления с целью оказания им помощи. Отсутствует целостная система защиты и помощи пострадавшим от этой глобальной криминальной проблемы — от идентификации жертвы до предоставления приюта и услуг по дальнейшей реабилитации и реинтеграции.

Отсутствие четких критериев идентификации и механизма перенаправления жертв торговли людьми не позволяет государственным органам выделить их в отдельную категорию граждан, находящихся в уязвимой ситуации. На сегодня помощь со стороны государственных органов предоставляется им в общем порядке и на общих основаниях.

3.2.5. Беженцы и лица, ищущие убежище

По данным Государственной службы миграции, численность беженцев на территории Кыргызской Республики по состоянию на 1 января 2017 года составляла 171 человек, в том числе из Афганистана — 92 человека, из других стран (Сирия, Украина,

Иран, Марокко, КНДР, Эфиопия) — 79 человек. Число лиц, ищущих убежище, составило 101 человек.

Эти цифры весьма емко характеризуют ситуацию с данной категорией лиц, численность которых не выводит проблематику отношений государства с ними на первый план. Кыргызская Республика гарантирует всем беженцам равное правовое положение без какого-либо различия по признакам пола, расы, языка, этнической принадлежности, вероисповедания, возрастного ограничения, политических или иных убеждений, образования, страны происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, что в полной мере отражено в законодательстве страны.

Следует подчеркнуть, что к Кыргызстану за предоставлением статуса беженца до сих пор обращались граждане лишь тех стран, территории которых охвачены вооруженными конфликтами¹⁰⁵.

Беженцы на территории Кыргызстана обеспечиваются всеми необходимыми для повседневной жизни документами, а также особыми проездными документами. Кроме этого, на них распространяется право на получение гражданства Кыргызской Республики в льготном порядке.

Нужды и потребности беженцев и лиц, ищущих убежище

Лица, ходатайства которых о предоставлении статуса беженца были отклонены Государственной службой миграции, обращаются в Бишкекский офис УВКБ ООН.

И хотя численность данной категории лиц в масштабах страны весьма незначительна, проблематика этой сферы представляется достаточно сложной. Единственной организацией в Кыргызстане, оказывающей правовую поддержку беженцам, является общественный фонд «Правовая клиника «Адилет». По информации юриста данной организации «... они не могут уверенно заявлять, что в Кыргызстане права беженцев и ищущих убежища граждан защищены, потому что согласно закону ограничено их право трудоустройства и работы в стране. По-

¹⁰⁵ Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, 2014 год.

этому они вынуждены работать нелегально, по этой причине подвергаются различному прессингу со стороны правоохранителей. На них налагаются штрафы, в отдельных случаях беженцы или ищущие убежища вынуждены давать взятку, чтобы избежать штрафных санкций или составления протокола»¹⁰⁶.

Следует отметить, что данная точка зрения не в полной мере подтверждается действующими правовыми нормами, поскольку законодательство Кыргызской Республики не предоставляет право трудоустройства лишь лицам, ходатайствующим о признании их беженцами, в то время, как беженцы, получившие официальный статус, имеют право свободно работать по найму либо заниматься предпринимательской деятельностью без каких-либо ограничений. Полагаем, что подобное утверждение специалиста, осуществляющего правовую поддержку беженцев и лиц, ходатайствующих о признании их таковыми, представляет собою пример определенных недоработок в рассматриваемой сфере в части квалифицированного сопровождения, а также возможных злоупотреблений со стороны сотрудников правоохранительных органов в силу недостатка знаний о статусе беженцев.

Доступ беженцев и лиц, ищущих убежище, к мерам государственной поддержки

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «О беженцах» лицо, ходатайствующее о признании беженцем, и члены его семьи имеют право: свободно передвигаться по всей территории Кыргызской Республики, за исключением закрытых районов; на обеспечение судебной защитой; на получение образования и медицинской помощи, услуг переводчика; на освобождение от уплаты расходов, связанных с рассмотрением ходатайства о предоставлении статуса беженца на всех стадиях, и другие права.

Законодательство Кыргызской Республики декларирует право беженцев на проживание в месте временного поселения и пользования коммунальными услугами. При этом, на практике, таких мест на территории страны не имеется. В 2007 году при поддержке Верховного Комиссара ООН по делам беженцев был создан Временный центр по приему беженцев, который в 2016 году, из-за отсутствия финансирования со стороны государства, был закрыт. В настоящее

время беженцы вынуждены самостоятельно решать вопрос проживания, снимая жилье¹⁰⁷.

УВКБ ООН через своего исполнительного партнера — общественный фонд «Правовая клиника «Адилет», оказывает финансовую и медицинскую помощь лицам, ищущим убежища, которые наиболее в ней нуждаются.

В части социального и пенсионного обеспечения, а также доступа к медицинским услугам и получении высшего образования беженцы приравнены к иностранным гражданам, временно находящимся на территории Кыргызской Республики, и получают помощь на соответствующих основаниях.

Специфика правового статуса беженцев заключается прежде всего в том, что они обладают основными правами человека, которые применимы ко всем, ими пользуются граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы и лица, ищущие убежища, независимо от того или иного государства, и носят универсальный характер¹⁰⁸.

3.3. Обзор правовой основы доступа мигрантов в уязвимой ситуации к основным социальным гарантиям и услугам в Кыргызской Республике

Кыргызская Республика подписала и ратифицировала **основные документы Организации Объединенных Наций (далее — ООН), конвенции Международной организации труда (далее — МОТ) по правам человека и правам мигранта**, среди которых: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Конвенция о рабстве; Конвенция о статусе беженцев; Конвенция о правах ребенка; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении жен-

щин; Конвенция о борьбе с транснациональной организованной преступностью и дополняющие ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; Конвенция МОТ №97 о трудящихся-мигрантах; Конвенция МОТ №118 о равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения и другие.

Среди специальных **многосторонних соглашений по вопросам миграции на пространстве Содружества Независимых Государств (далее — СНГ)**

можно выделить Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 года и Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ 2008 года.

Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов 1994 года содержит принципы регулирования трудовой миграции; предусмотрено взаимное признание дипломов и других документов об образовании и квалификации, трудового стажа; определены обязательные требования к содержанию трудового договора, заключаемого с трудящимися-мигрантами.

¹⁰⁶ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://m.gezitter.org/society/60934_bejentsyi_v_kyrgyzystane/.

¹⁰⁷ [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://kaktus.media/doc/358754_bejency_v_kyrgyzystane:otkyda_oni_i_kak_jivyt.html.

¹⁰⁸ Международная защита беженцев. ОФ «Правовая клиника «Адилет».

Сводная таблица факторов уязвимости мигрантов и членов их семей на институциональном уровне: Кыргызская Республика

Категория мигранта в уязвимой ситуации	Признаки уязвимости мигранта исходя из уязвимых ситуаций	Ограничения в доступе к основным правам
Мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченность финансовых возможностей в своей стране • Отсутствие специальности/профессии • Отсутствие оплачиваемой работы • Ограниченные возможности обеспечения нужд своих молодых семей • Отсутствие собственного жилья и имущества • Наличие большого количества иждивенцев у женщин-мигрантов, являющихся основными кормильцами семьи • Недостаток образования, опыта и дохода у молодежи 	<p>Сложности с доступом:</p> <ul style="list-style-type: none"> • к получению кредитов • к специализированным медицинским услугам
Семьи с детьми, оставленные мигрантами — основными кормильцами	<ul style="list-style-type: none"> • Высокий уровень бедности • Отсутствие постоянного источника доходов для обеспечения нужд семьи • Отсутствие материальной поддержки (основной кормилец не помогает) • Отсутствие возможности трудоустройства из-за иждивенцев с наличием инвалидности • Дискриминация в семье родителей мужа • Другая семья у мигранта — основного кормильца • Отсутствие документов у детей (паспорт, свидетельство о рождении) • Возвращение мигрантов с различными заболеваниями, передающимися половым путем, или с ВИЧ-инфекцией и последующее заражение жен 	<p>Ограничено право:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на образование (устройство детей в школу или дошкольное учреждение) • на услуги здравоохранения (получение бесплатных медицинских услуг) • на социальное пособие (пособие по малообеспеченности) • на получение кредита
Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя)	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие регистрации по месту жительства и по месту пребывания • Отсутствие документов (паспорт, свидетельство о рождении) • Частая смена места жительства • Непосещение школы, как следствие дети мигрантов могут не получить профессионального образования • Отсутствие документов по оформленной опеке и попечительству • Высокий риск жестокого обращения и насилия 	<p>Ограничено право:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на получение общего и профессионального образования • на получение бесплатного государственного медицинского обслуживания • на защиту от семейного насилия
Мигранты, ставшие жертвами торговли людьми	<ul style="list-style-type: none"> • Проблемы со здоровьем, которые являются следствием эксплуатации/рабства; • Нетрудоспособность по причине проблем со здоровьем, появившихся после эксплуатации/рабства • Отсутствие специальности/профессии • Отсутствие финансовых средств и знаний для организации индивидуальной трудовой деятельности • Отсутствие документов для получения свидетельства для возвращения на родину, отсутствие документов, удостоверяющих личность • Отсутствие доступа к услугам адвокатов для представления их интересов в судебных процессах • Отсутствие безопасного жилья (кровы) 	<p>Сложности с доступом:</p> <ul style="list-style-type: none"> • к правосудию и защите в ходе уголовного расследования преступления • к медицинской помощи (медицинское обследование и лечение) • к социальным льготам и пособиям • по трудоустройству и обучению: жертвы торговли людьми нуждаются в доступе к курсам по профессиональной ориентации, краткосрочным специализированным курсам для приобретения профессиональных навыков • к получению безопасного жилья (кровы) • по восстановлению документов, удостоверяющих личность
Беженцы и лица, ищущие убежище	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие права трудоустройства в стране до приобретения статуса «беженец» • Отсутствие жилья 	<p>Сложности с доступом:</p> <ul style="list-style-type: none"> • к государственной финансовой помощи • к медицинской помощи

На практике в основном работают положения Соглашения о безвизовом режиме въезда, о праве на въезд и на вывоз личного имущества, о переводе на родину заработанных средств.

Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ предусматривает, что национальное законодательство принимающих стран должно обеспечивать им на условиях равенства с собственными гражданами права на безопасные условия труда, равное вознаграждение за равнозначную работу, пользование жильем на возмездной основе, социальное обеспечение, исключая пенсии, обязательное социальное страхование и возмещение ущерба в случаях несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, доступ к другой оплачиваемой трудовой деятельности, в случае ее потери по не зависящим от трудящегося-мигранта обстоятельствам.

В регулировании социальных вопросов трудовой миграции основными документами СНГ являются: Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств-участников СНГ и Протокол о механизме его реализации 1997 года, положения которых определяют основу для бесплатного оказания трудящимся-мигрантам в принимающих странах скорой и неотложной медицинской помощи при случаях, угрожающих жизни больного; Соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании, призванное обеспечивать благоприятные условия для доступа к образованию трудящихся-мигрантов и членов их семей из стран СНГ.

Однако следует отметить, что положения вышеуказанных документов практически не реализуются.

В настоящее время более действенным многосторонним соглашением, в том числе в области управления трудовой миграцией, является **Договор о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС)** от 29 мая 2014 года, государством-членом которого является Кыргызская Республика. Договор о Евразийском экономическом союзе содержит:

специальный раздел «Трудовая миграция»; Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей (Приложение №30 к Договору).

Согласно статье 97 Договора трудящийся и члены его семьи могут находиться без регистрации в государствах Союза до 30 дней; регистрация осуществляется на срок действия трудового или гражданско-правового договора; при приеме на работу с трудящимся заключается трудовой или гражданско-правовой договор и признаются документы об образовании и квалификации; без выезда с территории государства трудоустройства в течение 15 дней можно заключить новый трудовой или гражданско-правовой договор.

В соответствии со статьей 98 условия социального обеспечения (социального страхования) трудящихся (членов семей) такие же, как и у граждан государства трудоустройства; для целей социального обеспечения, кроме пенсионного, трудовой (страховой) стаж трудящихся государств-членов ЕАЭС засчитывается в общий трудовой (страховой) стаж.

Вместе с тем эксперты отмечают ряд следующих проблем: сложность процедуры постановки на миграционный учет по месту пребывания в Российской Федерации, а также необходимость после каждого выезда с территории РФ заново вставать на учет в разрешенный период пребывания; обязательное требование Российской Федерации указывать в миграционной карте цель въезда «работа», поскольку в случае заявления другой цели въезда при последующем устройстве на работу необходимо будет сначала выехать за пределы России, а затем снова въехать, указав цель въезда «работа»; ограничения в трудоустройстве граждан стран ЕАЭС (сфера спорта, гражданской воздушной авиации); сохраняющаяся стихийность процессов трудовой миграции в рамках ЕАЭС и доминирование неофициальных каналов трудоустройства; нерешенность вопросов пенсионного обеспечения.

Кыргызской Республикой подписаны межгосударственные **двусторонние соглашения о трудовой деятельности и защите, в т.ч. социальной защите трудящихся-мигрантов** с Азербайджанской Республикой,

Республикой Казахстан, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан.

Следует отметить, что с 2007 года в целях повышения эффективности процесса организованной трудовой миграции осуществляется подписание **Меморандума о взаимопонимании между уполномоченным государственным органом Кыргызской Республики в сфере миграции и Министерством занятости и труда Республики Корея по отправке и приему рабочей силы в Республике Корея по системе выдачи разрешений на трудоустройство**. Практика заключения Меморандума показала эффективность организованного найма и трудоустройства, т.к. на граждан Кыргызской Республики распространяется положения законов Республики Корея «О трудовых стандартах» и «Об охране труда и «О минимальной заработной плате», также предусмотрена страховка от несчастных случаев на производстве и медицинская страховка.

Конституция Кыргызской Республики — основной документ, закрепляющий права и свободы граждан, гарантии прав каждого гражданина беспрепятственно выезжать за пределы страны и въезжать в нее. Согласно статье 25 Конституции «Кыргызская Республика разрабатывает социальные программы, направленные на создание достойных условий жизни и свободное развитие личности; (...); обеспечение поддержки социально незащищенных категорий граждан; (...); развитие системы социальных служб; (...)». В статье 19 Конституции Кыргызской Республики определено, что «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законом или международным договором, участницей которого является Кыргызская Республика».

Кодекс Кыргызской Республики о детях устанавливает основные гарантии прав и законных интересов детей, направлен на обеспечение государством уровня жизни, необходимого для физического, умственного, нравственного, духовного и социального развития детей, защиты и проявления особой заботы в отношении детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Кодекс регулирует отношения

в сфере обеспечения прав и интересов детей, находящихся на территории Кыргызской Республики, а также детей-граждан Кыргызской Республики, находящихся за пределами Кыргызской Республики, включая обеспечение защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации¹⁰⁹.

Согласно Кодексу положение детей, оставшихся без попечения родителей, признается трудной жизненной ситуацией. Кодекс прямо не относит детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя), к категории «детей, оставшихся без попечения родителей», в связи с чем предлагается дополнить вышеуказанное понятие целевой категорией «дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя)», а также соответствующими мерами для обеспечения их прав и интересов.

Как отмечалось выше, практически не работает норма Кодекса о назначении ребенка опекуна или попечителя на период, когда по уважительным причинам родители не смогут исполнять свои родительские обязанности (статья 76). В этой связи уполномоченному органу по защите детей рекомендуется разработать меры по реализации указанной нормы Кодекса, например, принять Положение о взятии на учет ребенка, остающегося в стране, родители которого временно трудоустроиваются за рубежом. Так, данная мера предусмотрена в законодательстве Республики Молдова¹¹⁰.

В целях реализации Кодекса Кыргызской Республики о детях постановлением Правительства от 22 июня 2015 года №391 утверждено **Положение о порядке выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации**, которое регулирует порядок выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в целях предоставления соответствующих услуг по поддержке семей с детьми, направленных на преодоление трудной жизненной ситуации; определяет порядок взаимодействия между соответствующими уполномоченными государственными органами и исполнитель-

ными органами местного самоуправления по раннему выявлению и сопровождению детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В Положении установлен порядок выявления и социального сопровождения: детей, оставшихся без попечения родителей; детей с ограниченными возможностями здоровья; детей, вовлеченных в наихудшие формы детского труда; детей, находящихся в конфликте с законом; детей, подвергшихся жестокому обращению (насилию).

К сожалению, несмотря на актуальность проблем семей с детьми, оставленных мигрантами, и детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей, в анкете всесторонней оценки проблем семьи, находящейся в трудной жизненной ситуации, отсутствуют вопросы, позволяющие выявить их проблемы.

В ходе интервью представитель Министерства труда и социального развития Кыргызской Республики отметила, что дети мигрантов могут оказаться в любой из этих групп, соответственно, им будет предоставлена помощь согласно их потребностям. Также было отмечено, что из-за большой нагрузки социальных работников и отсутствия специалистов с соответствующей специализированной подготовкой предоставление социальных услуг по-прежнему слабо развито и не удовлетворяет потребности детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» регулирует правовые отношения в области внешней миграции в Кыргызской Республике. Основные задачи Закона — регулирование процессов внешней миграции в Кыргызской Республике; обеспечение защиты прав и законных интересов мигрантов; предупреждение и предотвращение незаконной миграции.

Закон не затрагивает вопрос вернувшихся мигрантов, тем более их интеграции.

Только статья 54 гласит, что «граждане Кыргызской Республики, выехавшие на постоянное жительство за ее пределы, по возвращении в Кыргызскую Республику на постоянное жительство пользуются на общих основаниях всеми правами, гарантируемыми законодательством Кыргызской Республики»¹¹¹.

Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» устанавливает порядок выезда граждан Кыргызской Республики для трудоустройства за границу и привлечения иностранной рабочей силы в Кыргызскую Республику; определяет основным принципом — приверженность нормам международного права в области прав человека и социальной защиты прав трудящихся мигрантов.

Закон не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, получившим статус беженца или политическое убежище на территории Кыргызской Республики; этническим кыргызам, получившим статус кайрылмана, и другим категориям иностранных граждан, пребывающим на территории Кыргызской Республики.

Согласно Закону трудящиеся-мигранты подлежат государственному социальному страхованию, пользуются пособиями по государственному страхованию и пенсионным обеспечением на условиях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики и международными договорами.

В Законе определено, что работодатель несет ответственность за обеспечение медицинского обслуживания трудящегося-мигранта и членов его семьи. Как отмечают исследователи, в отношении гарантий прав мигрантов на медицинское обслуживание положения Закона являются декларативными. Нормы по обеспечению доступа мигрантов к медицинским услугам детально изложены во Временном положении о порядке и условиях осуществления обязательного медицинского страхования иностранных граждан и лиц без граждан-

¹⁰⁹ Кодекс Кыргызской Республики о детях.

¹¹⁰ Постановление Правительства Республики Молдова №290 от 15 апреля 2009 года.

¹¹¹ Региональная полевая оценка в Центральной Азии «Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции» 2016 год.

ства, временно пребывающих или временно проживающих в Кыргызской Республике, утвержденном приказом Министерства здравоохранения Кыргызской Республики. Однако этот акт не является нормативным правовым актом и имеет более низкий статус в иерархии правовых документов. Представляется, что данные вопросы должны быть закреплены решением Правительства Кыргызской Республики¹¹².

Рынок оказания услуг, связанных с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за рубежом, на сегодня является наиболее востребованным. Ежегодно через частные агентства занятости выезжают на работу за границу тысячи граждан Кыргызстана.

В национальном законодательстве, регламентирующем рынок услуг по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом, образовался правовой пробел из-за отсутствия нормативного правового акта о частных агентствах занятости. В Законе отсутствует определение понятия «частное агентство занятости», дано только следующее понятие, связанное с деятельностью частных агентств занятости: «отправитель — физическое или юридическое лицо, занимающееся деятельностью, связанной с направлением граждан Кыргызской Республики для осуществления ими трудовой деятельности за границу». Положение о порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом¹¹³ не в состоянии восполнить данный правовой пробел, поскольку направлено лишь на регламентирование порядка выдачи разрешительных документов на право ведения данной деятельности¹¹⁴.

Государственная служба миграции является главным ведомством, который регулирует деятельность частных агентств занятости и осуществляет выдачу им разрешений на право занятия деятельностью по трудоустройству граждан Кыргызстана за рубежом. По состоянию на 24 мая 2018 года разрешения имеют 76 частных агентств занятости.

Государственной службой миграции был разработан законопроект «О деятельности частных агентств занятости по трудоустройству за рубежом», который неоднократно обсуждался на различных площадках. Однако до настоящего времени не приняты, а значит, не определены правовой статус и сущность деятельности частных агентств занятости по предоставлению услуг на рынке труда. Кроме принятия соответствующего нормативного правового акта о частных агентствах занятости, потребуются внесение соответствующих дополнений в Трудовой кодекс, в законы Кыргызской Республики «О содействии занятости населения», «О лицензионно-разрешительной системе Кыргызской Республики» и др.

Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции» регулирует общественные отношения в области внутренней миграции, определяет правовые, организационные основы внутренних миграционных процессов и создания необходимых условий на новом месте жительства и месте пребывания для лиц и семей вынужденных мигрантов.

Следует отметить, что Закон гарантирует право граждан на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах Кыргызской Республики как неотъемлемое право человека, гарантированное Конституцией страны. В то же время данным Законом предусматривается возможность ограничения права граждан Кыргызской Республики на свободу передвижения, выбора места жительства и места пребывания в пределах страны только на основании Закона. Подобное ограничение может быть допущено в интересах государственной безопасности и охраны общественного порядка, охраны здоровья населения.

В соответствии с Законом обязательная регистрация граждан по месту пребывания и месту жительства является основным институтом, регулирующим порядок их учета. Значение данного института (среди

населения именуемым «пропиской») трудно переоценить, т.к. он учитывается при судебных разбирательствах, реализации избирательного права, медицинском обслуживании и во многих других общественных отношениях. Законом установлена дисциплинарная, административная и гражданско-правовая ответственность граждан и должностных лиц Кыргызской Республики за несоблюдение требований законодательства по вопросам регистрационного учета.

Согласно Закону государство обеспечивает защиту прав и законных интересов вынужденных мигрантов, к которым относятся экологические мигранты; мигранты из мест стихийных бедствий, крупных аварий или катастроф; мигранты из районов вооруженных конфликтов и массовых беспорядков. Гражданам, признанным вынужденными мигрантами: предоставляется жилое помещение или земельный участок или возмещается причиненный материальный ущерб; оказывается содействие в трудоустройстве, в получении профессиональной подготовки (переподготовки); предоставляется помощь в индивидуальном жилищном строительстве; обеспечивается получение социальных выплат (пенсий, пособий) по новому месту жительства; оказывается медицинская и лекарственная помощь на льготных условиях; детям вынужденного мигранта оказывается помощь в устройстве в дошкольные и общеобразовательные учреждения и другая помощь¹¹⁵.

В рамках данного Закона трудовая миграция не включена в понятие вынужденной миграции. Соответственно государственная социальная поддержка будет предоставляться только гражданам, признанным вынужденными мигрантами в соответствии с указанным Законом.

При этом статьей 12 Закона установлено, что Правительство Кыргызской Республики, органы государственного управления и органы местного самоуправления, соответствующие социальные учреждения оказывают возможное содействие, а также создают необходимые условия на новом месте жи-

¹¹² Право мигрантов на здоровье в Центральной Азии. Вызовы и возможности. МОМ, 2017 год.

¹¹³ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2006 года №639.

¹¹⁴ Гражданско-правовое регулирование деятельности частных агентств занятости. 2016 год.

¹¹⁵ Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции», статья 42.

тельства или пребывания для внутренних мигрантов, изменивших место жительства или пребывания по экономическим причинам, в связи с осуществлением трудовой деятельности. Однако механизмы реализации данной нормы Закона не разработаны.

На сегодня имеются проблемы с доступом внутренних мигрантов к социальным услугам, связанные с необходимостью предоставления справок с места временного пребывания, т.к. регистрация (прописка) по месту жительства остается одним из условий доступа к социальным услугам. Упрощение правил регистрационного учета обсуждается на всех уровнях. К примеру, предлагается упростить процедуру регистрации детей, убрав требование о ее соответствии месту проживания (регистрация детей мигрантов не должна зависеть от места регистрации родителей, так как многие живут с родственниками). Однако данный вопрос находится на стадии обсуждения.

Закон Кыргызской Республики «О правовом положении иностранных граждан в Кыргызской Республике» в отношении иностранных граждан, постоянно проживающих в Кыргызской Республике, определяет основные права на труд, равную ответственность в трудовых отношениях; равное пользование медицинской помощью; равный доступ к социальному обеспечению и образованию; гарантирует свободу передвижения и выбор места жительства, неприкосновенность личности, жилища и другие личные права наравне с гражданами Кыргызской Республики. Ограничения касаются избирательных прав и воинской службы. Согласно Закону временно пребывающие иностранные граждане имеют право на получение пособий, медицинской помощи и другую социальную помощь, а также могут заниматься трудовой деятельностью на основании и в порядке, установленных законодательством Кыргызской Республики. Положения Закона распространяются и на лиц без гражданства. В целях приведения норм Закона в соответствие с Конституцией была введена норма о предоставлении убежища иностранным гражданам, преследуемым по политическим мотивам, а также по мотивам нарушения прав и свобод человека.

Беженцы являются особой категорией мигрантов, государственная политика

в их отношении, помимо Конституции страны и общепризнанных норм международного права, регулируется **Законом Кыргызской Республики «О беженцах»** и Положением о работе с беженцами в Кыргызской Республике. Закон определяет понятие беженца, устанавливает процедуры и порядок получения статуса беженца, права и обязанности беженцев.

Согласно Закону лицо, ходатайствующее о признании беженцем в Кыргызской Республике, и члены его семьи имеют право проживания в месте временного поселения и пользования коммунальными услугами; на выезд на местожительство в иностранное государство; на обеспечение судебной защитой; на получение образования и медицинской помощи; на получение услуг переводчика; на освобождение от уплаты расходов, связанных с рассмотрением ходатайства о предоставлении статуса беженца на всех стадиях.

Отметим, что право на осуществление трудовой деятельности беженцы или лица, ищущие убежище, получают только на основе полученного официального статуса беженца.

В Положении о работе с беженцами предусмотрены специальные нормы о предоставлении образования детям из семей лиц, получивших статус беженца в Кыргызской Республике. Так, дети школьного возраста из семей беженцев, проживающие на территории микроучастка школы, независимо от наличия личного дела, принимаются в общеобразовательные школы, также создаются условия для их социальной адаптации. Дети-сироты, дети, оставшиеся без опеки и попечительства, а также дети, имеющие специальные потребности, из числа беженцев определяются в установленном порядке в детские дома и соответствующие школы-интернаты.

Закон Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» определяет организационно-правовые основы по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, порядок координации деятельности органов, осуществляющих борьбу с торговлей людьми, устанавливает систему мер по защите и оказанию помощи жертвам торговли людьми.

Закон устанавливает, что «в целях защиты и оказания помощи лицам, пострадавшим от торговли людьми, Правительство Кыргызской Республики в тесном сотрудничестве с неправительственными организациями утверждает и реализует программы по оказанию помощи и защите лиц, пострадавших от торговли людьми; осуществляет меры по защите прав и интересов жертв торговли людьми, вернувшихся в Кыргызскую Республику; ведет деятельность по совершенствованию механизмов возвращения жертв торговли людьми; осуществляет контроль за оказанием помощи лицам, пострадавшим от торговли людьми».

Закон гарантирует предоставление бесплатной медицинской и правовой помощи лицам, социальную защиту лиц, пострадавших от торговли людьми (статья 5). В целях предоставления защиты и помощи жертвам торговли людьми Закон предусматривает создание специальных учреждений: убежищ для временного проживания жертв торговли людьми (ст. 21) и центров поддержки и помощи жертвам торговли людьми (ст. 22). Статья 24 Закона определяет, что социальная реабилитация жертв торговли людьми включает правовую помощь указанным лицам, их психологическую, медицинскую, профессиональную реабилитацию, трудоустройство, предоставление им жилья.

Однако на практике вышеуказанная помощь государственными органами не предоставляется. Одной из причин является отсутствие подзаконных актов для реализации положений Закона. Так, несмотря на то, что Закон был принят в 2005 году, до сих пор не утверждены Порядок осуществления социальной реабилитации жертв торговли людьми (статья 24) и Правила организации убежищ, порядок их деятельности, управления, норм финансирования и организации контроля за их деятельностью (статья 21). До настоящего времени не определен уполномоченный орган, координирующий деятельность по борьбе с торговлей людьми, в задачи которого входят также вопросы оказания помощи жертвам торговли людьми.

Основным пробелом в законодательстве Кыргызской Республики является отсутствие критериев для идентификации жертв торговли людьми и национального механизма их перенаправления для оказания помощи, предусмотренных Законом.

Как было отмечено представителем Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, лица, пострадавшие от торговли людьми и обратившиеся в организации здравоохранения, получают медицинскую помощь на общих основаниях. Поскольку утвержденного инструмента по идентификации жертв торговли людьми не имеется, жертвы торговли людьми не идентифицируются, соответственно, их учет в части оказания медицинской помощи не ведется, как например, относительно других жертв насилия.

В январе 2018 года в Закон введены понятия «идентификация жертв торговли людьми» и «национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми». При содействии МОМ разработан пакет нормативных правовых актов для проведения идентификации жертв торговли людьми и внедрения механизма их перенаправления. Проекты документов прошли широкое обсуждение с участием депутатов Жогорку Кенеша (парламента), представителей государственных органов, организаций гражданского общества и международных организаций. Ожидается дальнейшее продвижение проектов документов Министерством внутренних дел Кыргызской Республики.

Закон Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике»

определяет основы правового регулирования в области социального обслуживания населения. Государство гарантирует каждому гражданину страны, который находится в трудной жизненной ситуации, право на социальное обслуживание, т.е. оказание материальной помощи, проведение социальной адаптации и реабилитации.

Согласно Закону «трудная жизненная ситуация — ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места житель-

ства, конфликты и жестокое обращение в семье, семейное насилие, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно». Отметим, что ситуации, связанные с уязвимостью положения лиц, пострадавших от торговли людьми, не учтены в данном понятии, в связи с чем предлагается дополнить определение «трудная жизненная ситуация» такой уязвимой ситуацией, как «последствия, связанные с торговлей людьми» для обеспечения лиц, пострадавших от торговли людьми, гарантированным объемом социальных услуг.

Закон содержит и такое понятие «группы риска — выпускники детских домов; лица, освобожденные из мест лишения свободы, потерявшие жилье; мигранты, приехавшие на заработки из других регионов в поисках работы». Однако в Законе отсутствуют положения по социальному обеспечению таких мигрантов, хотя другие категории лиц, входящих в группу риска, имеют право на социальное обслуживание.

В понятии «дети, оставшиеся без попечения родителей» приведены причины и ситуации, по которым дети остаются без попечения родителей. Однако ситуация, связанная с отсутствием защиты прав и интересов детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя) в связи с длительным нахождением их в миграции, не нашла отражение в Законе.

С учетом актуальности проблемы предлагается включить в указанное определение детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя), а также предоставить право на социальное обслуживание жертвам торговли людьми и детям мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя).

Также предлагается дополнить статью 7 «Комплекс организаций и учреждений социального обслуживания» следующим учреждением «убежище (приют) для жертв торговли людьми»; статью 4 «Объекты социального обслуживания» — категорией «мигранты в уязвимой ситуации».

В статье 3 **Закона Кыргызской Республики «Об образовании»** закреплено право

граждан на образование. В соответствии с Законом государство создает условия для обучения, предоставляя обучающимся пособия, материальную помощь, льготы на питание и проезд на транспорте, медицинское обслуживание и оздоровление, учебники. Студентам могут быть предоставлены социальные образовательные кредиты. Образование детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется на основе государственного обеспечения вплоть до их совершеннолетия.

В целях реализации конституционных прав граждан Кыргызской Республики на образование, создания условий для рационального планирования контингента учащихся, выявления необучающихся детей и принятия мер к их обучению ведется учет детей. Порядок учета детей школьного возраста организуется и проводится местной государственной администрацией, исполнительным органом местного самоуправления и органами образования¹¹⁶.

Как отметила в интервью представительница Министерства образования и науки Кыргызской Республики, дети из семей мигрантов, с учетом миграционной мобильности семьи, более подвержены риску выбытия из школы. Основными проблемами детей мигрантов, как внутренних, так и внешних, являются отсутствие свидетельства о рождении, непосещение занятий, отставание в учебе. Зачастую дети мигрантов не зачислены в школу, либо были зачислены в школу, однако по разным причинам ее не посещают. Школы принимают ребенка без документов, т.е. дают возможность родителям восстановить (получить) необходимые документы, освобождают от школьных взносов и т.д.

Несмотря на принимаемые министерством меры по обеспечению детей мигрантов образованием, имеются следующие проблемы: неполный охват детей мигрантов обучением; утрата работающими детьми в той или иной степени связи со школой и прерывания процесса получения образования; слабое инклюзивное и надомное образование для детей с ограниченными возможностями здоровья.

¹¹⁶ Инструкция о порядке учета детей школьного и дошкольного возраста, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 июня 2017 года № 388.

Закон Кыргызской Республики «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике» является основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике.

Закон устанавливает права отдельных групп населения в области охраны здоровья: права семьи (государство берет на себя заботу об охране здоровья всех членов семьи путем проведения санитарно-профилактических мероприятий, предоставления доступной медико-санитарной помощи, медицинской реабилитации); права беременных женщин и матерей (материнство в Кыргызской Республике охраняется и поощряется государством. Женщины во время беременности и в связи с рождением ребенка, а также во время ухода за больными детьми имеют право на получение пособия и оплачиваемого отпуска в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики); права несовершеннолетних (обеспечение диспансерным наблюдением и лечением; медицинской консультацией при определении их профессиональной и военной пригодности; предоставлением необходимой информации о состоянии здоровья в доступной для них форме).

В Кыргызстане установлен обязательный порядок медицинского страхования иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих или временно проживающих в Кыргызской Республике. Такие лица для получения медицинских услуг предъявляют полис обязательного медицинского страхования¹¹⁷.

Действие **Закона Кыргызской Республики «О государственных пособиях в Кыргызской Республике»** распространяется на граждан Кыргызской Республики, проживающих на территории Кыргызстана; этнических кыргызов, получивших статус кайрылмана; иностранных граждан, проживающих на территории Кыргызской

Республики, если они являются гражданами стран, с которыми заключен и вступил в силу международный договор в сфере предоставления пособий.

Согласно Закону выявление малоимущих семей, в целях организации им адресной социальной защиты, и первичное определение степени их нуждаемости отнесено к полномочиям государственных структур, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления. По мнению экспертов, органы местного самоуправления ближе к населению и могут лучше определять степень нуждаемости семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, содействовать в принятии мер по первичному размещению ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации, а также выявлять малоимущие семьи, в целях организации им адресной социальной защиты. Поэтому данные вопросы и предлагается отнести к вопросам местного значения¹¹⁸.

Социальные льготы и пособия устанавливаются по категориальному принципу. Мигранты в уязвимой ситуации не включены в перечень социально уязвимых слоев населения как отдельная категория или целевая группа, но при этом они могут входить в иные категории уязвимых лиц.

К законам, содержательно связанным с вопросами социальной защиты уязвимых слоев населения, относится **Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах»**, который устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, такие как доступность, обеспечение безопасности и качества услуг, равный доступ к получению услуг.

Государственные органы и муниципальные учреждения предоставляют только те услуги, которые включены в Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной

власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями¹¹⁹, и Базовый реестр муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Кыргызской Республики¹²⁰, соответственно.

Рассматриваемым в настоящем исследовании категориям мигрантов в уязвимой ситуации и членам их семей обеспечивается оказание следующих услуг:

- предоставление дошкольного, начального, основного и среднего общего образования детям, оставшимся без попечения родителей (на бесплатной основе);
- содействие в трудоустройстве за рубежом для граждан Кыргызской Республики, ищущих работу в рамках государственных программ, межправительственных и других официальных соглашений (на платной основе);
- выплата компенсации расходов, связанных с транспортировкой на родину тел граждан Кыргызской Республики, умерших за рубежом, в период осуществления ими трудовой деятельности (на бесплатной основе).

Основные услуги в сфере занятости, социальной защиты, здравоохранения, связанные с преодолением негативных последствий миграции, прямо не закреплены в законодательстве. В связи с этим предлагается внести в вышеуказанные реестры перечень услуг, которые должны предоставляться мигрантам в уязвимой ситуации, к примеру, социальное обслуживание лиц, пострадавших от торговли людьми, в убежищах и кризисных центрах, утвердив соответствующие стандарты предоставления этих услуг.

Отметим, что возможность закупок социальных услуг у некоммерческих организаций установлена законодательно, однако оценить эффективность и качество этих услуг трудно.

¹¹⁷ Право мигрантов на здоровье в Центральной Азии. Вызовы и возможности. МОМ, 2017 год.

¹¹⁸ Отчет «Сбор основных данных по целевым группам проекта и достоверной информации об их вовлечении в процессы принятия решений в области предоставления услуг». Совместный проект ЕС и ООН «Продвижение добросовестного управления для достижения социальной справедливости», 2012 г.

¹¹⁹ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года № 85.

¹²⁰ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 января 2015 года № 6.

Так, до настоящего времени Правительством Кыргызской Республики не определен порядок аккредитации полустационарных организаций и учреждений социального обслуживания, оказывающих услуги в рамках государственного социального заказа¹²¹. Согласно Закону государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования, т.е. предусмотрено использование механизма государственного социального заказа.

Принятый в 2017 году **Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»** в новой редакции направлен на решение социальных проблем, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов и (или) органов местного самоуправления, на создание альтернативных механизмов для предоставления социальных услуг населению, на эффективное использование государственных средств, предназначенных для реализации социальных программ, а также на решение других задач.

Следует подчеркнуть, что согласно Закону одной из сфер реализации государственного социального заказа является **помощь мигрантам, вынужденным переселенцам и беженцам**. В бюджете Кыргызской Республики ежегодно предусматриваются средства на финансирование программ (проектов) по государственному социальному заказу. Так, в 2018 году на реализацию соответствующих мероприятий выделено 36 млн сом, в предыдущие годы выделялись средства в сумме 25–27 млн сом.

Согласно Закону государственные органы разрабатывают программы государственного социального заказа. В настоящее время только 2 государственных органа разработали указанные программы. Так, Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики разработало Программу государственного социального заказа на 2018 год о предоставлении грантов некоммерческим организациям для оказания социальных услуг следующим категориям населения: семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, пожилым гражданам и лицам с ограниченными возможностями здоровья, а также женщинам, пострадавшим от семейного насилия и дискриминации¹²².

Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики также разработало Программу государственного социального заказа на 2018–2020 годы. В Программе отмечается, что «ввиду недостатка рабочих мест, особенно в регионах и сельской местности, парни и девушки вынуждены в поисках работы мигрировать, наибольшие проблемы испытывают молодые люди, проживающие в приграничных, отдаленных районах, дети мигрантов и кайрыманы»¹²³. Однако в приоритетах и задачах Программы не предусмотрены мероприятия по решению проблем детей мигрантов.

К сожалению, в вышеуказанных программах отсутствуют меры по оказанию помощи мигрантам, находящимся в трудной жизненной ситуации, т.е. такая сфера государственного социального заказа, как «помощь мигрантам, вынужденным переселенцам и беженцам»,

осталась без внимания государственных органов.

Анализ вышеуказанного массива нормативных правовых документов Кыргызской Республики и ставших их неотъемлемой частью ратифицированных Кыргызской Республикой документов международного уровня показывает, что в целом в республике создана правовая основа по обеспечению прав мигрантов в уязвимой ситуации на получение социальных услуг.

Текущее законодательство Кыргызстана не уязвляет проблемы, связанные с миграцией, с другими сферами жизнедеятельности общества. Однако следует отметить, что в законодательстве Кыргызской Республики в сфере миграции основные нормативные правовые акты направлены на социально-правовую защиту внешнего трудового мигранта в стране его пребывания. К сожалению, меры по реабилитации и реинтеграции возвратившихся трудовых мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации, в законодательстве страны практически отсутствуют, так же как и социально уязвимая категория граждан «мигрант в уязвимой ситуации».

Оказание государственной поддержки мигрантам в уязвимой ситуации осуществляется в общем порядке и на общих основаниях, к примеру, как лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации. В этой связи предлагается внести изменения и дополнения в законодательные акты Кыргызской Республики, прежде всего в сфере социальной защиты, занятости, здравоохранения.

3.4. Государственная политика по вопросам оказания поддержки социально уязвимым категориям населения в трудной жизненной ситуации, включая мигрантов в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике

Основной проблемой миграционной политики Кыргызстана на текущий момент является отсутствие стратегий управления миграцией, четких приоритетов, направлений и задач на долгосрочную перспективу. Так, «были раз-

работаны стратегические документы, и что особенно немаловажно, в них миграция рассматривается не столько как проблема, сколько как потенциальная возможность, а трудовую мобильность связывают с целями общего экономиче-

ского роста»¹²⁴. Однако конкретных мер по регулированию миграционных процессов в увязке с социально-экономическим развитием страны в программных документах практически не содержится.

¹²¹ Закон «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике», статья 6¹.

¹²² Режим доступа: <http://www.mlsp.gov.kg/?q=ru/gosprogrammy/gosudarstvennyy-socialnyy-zakaz>.

¹²³ Режим доступа: <http://www.sport.gov.kg/contents/viewcontent/id/416/pid/205>.

Основным стратегическим документом развития страны является **Программа Правительства Кыргызской Республики «40 шагов в будущее»**, которая составлена на основе программно-целевого подхода к процессу имплементации стратегических целей развития. Согласно Программе ее главным смыслом является гражданин/человек и обеспечение его потребностей, прав и свобод, а также реформирование новой структуры управления через призму потребностей человека.

В Программе отмечается, что начиная с 2017 года будут решаться первоочередные вопросы, волнующие население, в числе которых обеспечение социальной защищенности и достойного уровня жизни. «Меры государственной социальной помощи уязвимым слоям населения будут концентрироваться не на борьбе с последствиями негативных явлений и их смягчении, а на устранении причин их возникновения. Для этого Правительством будут разработаны новые стандарты социальных услуг с ориентиром на человека, а не на инфраструктуру и ее содержание. Необходимо перейти от управления и финансирования социальной инфраструктуры к управлению качеством, безопасностью, эффективностью услуг социальной защиты»¹²⁵.

Отметим, что в Планах действий Правительства Кыргызской Республики на 2017 и 2018 годы отсутствуют конкретные действия по решению обозначенных первоочередных задач. В Планах действий Правительства на 2016 год была предусмотрена следующая мера «Внедрить специальные меры по работе с особыми категориями мигрантов: жертвами торговли людьми, людьми, получившими инвалидность во время работы за рубежом, возвратившимися с приобретенной социальной болезнью (ВИЧ, ИППП, туберкулез)» и определен ожидаемый результат — «утверждение положений о механизмах перенаправления особых категорий мигрантов»¹²⁶. Однако указанные меры так и не были реализованы.

В **Программе содействия занятости населения и регулирования внутренней и внешней трудовой миграции до 2020 года** в числе основных направлений указаны: «разработка и осуществление ряда мер с учетом специфических потребностей отдельных уязвимых групп; формирование и развитие эффективной системы государственного регулирования трудовой миграции путем совершенствования законодательства, информационно-образовательного обеспечения, предоставления услуг гражданам Кыргызской Республики, желающим осуществлять трудовую деятельность за рубежом; развитие форм и методов регулирования трудовой миграции, основанных на развитии двусторонних и многосторонних межгосударственных отношений». Но данная Программа практически не содержит мер по решению проблем занятости отдельных уязвимых групп мигрантов.

В Программе также не определены конкретные цели, задачи и механизмы по работе с возвратившимися мигрантами. При этом в документе подчеркивается, что «трудящиеся-мигранты за рубежом приобретают новые знания и опыт, осваивают новые технологии, приобщаются к новым стандартам организации производства, которые могут применить в работе по возвращении на родину»¹²⁷.

Программа Правительства Кыргызской Республики поддержки семьи и защиты детей на 2018–2028 годы нацелена на укрепление и развитие института семьи, повышение социальной роли семьи в жизни общества, а также обеспечение защиты прав и интересов детей. В Программе отмечается, что, несмотря на проводимую государственную политику по поддержке семей с детьми, обеспечения защиты прав и интересов ребенка, существует ряд проблем, среди которых отсутствие должного внимания к детям трудовых мигрантов.

Основные задачи Программы: совершенствование нормативно-правовой базы, ре-

гулирующей вопросы семьи и защиты прав и интересов детей; недопущение нарушения прав и законных интересов детей, а также их дискриминации; создание условий для выполнения семьей ее основных функций; развитие социальных услуг для семей и детей; развитие услуг приемной семьи для детей, оставшихся без попечения родителей.

Однако в Планах первоочередных мер по реализации Программы не нашли отражение конкретные меры/действия по решению проблем, связанных с уязвимостью положения семей с детьми, оставленных мигрантами, и детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей.

В **Программе Правительства Кыргызской Республики «Развитие молодежной политики на 2017–2020 годы»** отмечается, что общими признаками, характеризующими молодежь Кыргызстана, являются «высокая мобильность, уязвимость и подверженность различным рискам. Процессы сбора государственным органом информации о молодежи, сути ее инициатив, потребностей и практик удовлетворения потребностей осуществляются разрозненно. Это не позволяет получить полное представление о реальном положении дел в молодежной сфере и принимать соответствующие решения».

В Программе подчеркивается, что высоким остается отток молодежи во внешнюю трудовую миграцию. При этом к группе социально уязвимой молодежи отнесены только лица с ограниченными возможностями здоровья, пострадавшие от насилия, беженцы. К сожалению, молодые люди-мигранты, находящиеся в уязвимой ситуации, не включены в данную группу.

Одна из задач Программы — обеспечение равного доступа молодежи к государственным и муниципальным услугам. Решить данную задачу предлагается посредством укрепления способности молодежных домов, центров, учебных заведений предостав-

¹²⁴ Исследование МОМ «Картирование неурегулированной миграции в Центральной Азии», 2014 год.

¹²⁵ Программа Правительства Кыргызской Республики «40 шагов в будущее».

¹²⁶ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 января 2016 года №41.

¹²⁷ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016 г.

лять услуги, информационные консультации и другую поддержку для социализации и интеграции молодежи, оказавшейся в трудной жизненной ситуации. Вопросы, связанные с уязвимостью молодежи в миграционных процессах, не нашли свое отражение ни в Программе, ни в Плане мероприятий по ее реализации.

В 2017 году принята **Программа Правительства Кыргызской Республики по борьбе с торговлей людьми на 2017–2020 годы**, и одна из ее задач — защита и помощь жертвам торговли людьми. Согласно Программе принятие мер по достижению данной задачи позволит создать систему поддержки и помощи жертвам торговли людьми, а также проводить социальную реабилитацию и обеспечить защиту жертвам торговли людьми.

Планом действий по реализации Программы предусмотрены принятие законопроекта о внесении изменений в Закон «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике» в части отнесения жертв торговли людьми к категории лиц, имеющих право на бесплатное социальное обслуживание, а также определения статуса приютов/реабилитационных центров, и принятие пакета нормативных правовых актов по внедрению национального механизма перенаправления жертв торговли людьми, который, как отмечалось выше, разработан при содействии МОМ.

Следует отметить, что в принятых вышеуказанных программных документах не отражены вопросы по обеспечению права мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации, на получение социальных и иных услуг. Подобное положение можно назвать существенным пробелом. Поэтому представляется необходимым включить данные вопросы в разрабатываемый Государственной службой миграции проект Концепции государственной миграционной политики Кыргызской Республики.

Результаты исследований МОМ отмечают недостаток принимаемых мер в части выработки миграционной стратегии, свя-

занной с реабилитацией и реинтеграцией мигрантов, которые оказались в наиболее уязвимой ситуации. Отдельной проблемой остается недостаточное признание этого вопроса в других сферах государственной политики, например в общей стратегии социальной защиты населения, реализуются меры только общего характера¹²⁸.

Меры по адаптации Целей устойчивого развития до 2030 года в секторы/сферы, связанные с положением мигрантов в уязвимой ситуации

Принятые в 2015 году на саммите ООН Цели устойчивого развития (далее — ЦУР) тесно связаны с проблемами миграции, в частности Цели 3, 4, 5, 8, 10, 11, 13, 17¹²⁹.

В целях адаптации к национальным условиям, реализации и мониторинга достижения ЦУР решением Правительства Кыргызской Республики был образован Координационный комитет по адаптации, реализации и мониторингу ЦУР до 2030 года; разработана Матрица инвентаризации и адаптации задач и показателей ЦУР¹³⁰.

Отметим, что в настоящее время частично разработаны национальные показатели достижения задачи ЦУР 5.2 «Ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации». Это показатели к реализации задач ЦУР 5.2: 5.2.1.b. «Объем государственного финансирования услуг кризисных центров и убежищ для жертв семейного насилия» и 5.2.1.c. «Количество жертв торговли людьми сексуальной и иной эксплуатации в разбивке по полу и возрасту».

Задача ЦУР 8.7 «Принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд, покончить с современным рабством и торговлей людьми и обеспечить запрет и ликвидацию наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 году покончить с детским трудом во всех его формах» предусматривает следующие национальные

показатели: 8.7.1.2. «Доля и число лиц в принудительном труде в разбивке по детскому (младше 17 лет) и взрослому (18 лет и старше) населению, полу и миграционному статусу»; 8.7.1.a «Количество жертв торговли людьми и иной эксплуатации в разбивке по полу и возрасту».

Реализацию задачи ЦУР 8.8 «Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости» предлагается оценить с помощью национальных показателей: 8.8.2.a. «Число обратившихся за консультацией в уполномоченный орган по миграции в разбивке по полу»; 8.8.2.b. «Количество трудоустроенных за рубежом через уполномоченный орган по миграции в разбивке по полу от общего количества обратившихся».

Достижение задачи ЦУР 10.7 «Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики» предлагается оценить с помощью национальных показателей «Число обратившихся за консультацией в уполномоченный орган по миграции в разбивке по полу» и «Количество трудоустроенных за рубежом через уполномоченный орган по миграции в разбивке по полу от общего количества обратившихся».

К задаче ЦУР 16.2 «Положить конец насилию, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей» определен национальный показатель: 16.2.2.1. «Число жертв торговли людьми на 10 000 человек в разбивке по полу, возрасту и форме эксплуатации».

Следует отметить, что для отслеживания прогресса реализации ЦУР предлагаются национальные показатели, по которым Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики уже осуществляется сбор данных. В этой связи полагаем целесообраз-

¹²⁸ Региональная полевая оценка в Центральной Азии. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. 2016 год.

¹²⁹ Режим доступа: <https://ru.ictsd.org/bridges-news/мосты/news/международная-миграция-во-благо-устойчивого-развития>.

¹³⁰ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Статистика. ЦУР.

ным разработать государственным органам совместно с организациями гражданского общества и международными организаци-

ями дополнительные национальные показатели (индикаторы) к вышеуказанным задачам ЦУР с последующим отражением в страте-

гических документах по миграции, а именно — в проекте Концепции миграционной политики Кыргызской Республики.

3.5. Институциональные основы обеспечения социальной поддержки мигрантов в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике

Как отмечают эксперты, формирование и развитие институционального механизма в области миграционной политики Кыргызской Республики в период независимости характеризуется нестабильностью и непоследовательностью. До настоящего времени миграционная политика Кыргызстана концентрировалась в большей степени на вопросах внешней трудовой миграции в качестве важного инструмента обеспечения трудоизбыточного населения занятостью за рубежом. Другими словами, миграционная политика ориентировалась на «выталкивание» населения с целью трудоустройства.

Декларируя пользу для страны от внешней миграции в виде участия граждан Кыргызской Республики в глобальном рынке труда и приобщение к новым технологиям и стандартам организации производства, национальные документы не освещают вопросы возвращения в страну такого гипотетически «улучшенного» человеческого капитала. Среди приоритетов и мер политики практически отсутствуют вопросы реинтеграции возвращающихся мигрантов и создания условий для инвестиционной деятельности и эффективного использования денежных трансфертов¹³¹.

В Кыргызской Республике созданы межведомственные координационные органы, в компетенцию которых входят вопросы оказания поддержки мигрантам в уязвимой ситуации. Также отметим, что ряд государственных органов вовлечены в процесс оказания помощи лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, среди которых, надо полагать, есть и мигранты.

Координация взаимодействия государственных органов, общественных и меж-

дународных организаций по регулированию миграционных процессов возложена на **Координационный совет по вопросам миграции**¹³². Одними из задач Совета являются выработка эффективного механизма взаимодействия государственных органов по вопросам миграции, координация их деятельности по разработке предложений в части совершенствования миграционного законодательства. Несмотря на актуальность вопросов, связанных с положением мигрантов в уязвимой ситуации, они не рассматривались на заседаниях Координационного совета с 2016 года.

В ходе интервью представитель Государственной службы миграции рассказал о внесении изменений в состав Координационного совета, в частности назначения председателем Совета Премьер-министра страны, что обусловлено значимостью миграционных процессов.

Координационный совет по социальной защите населения и правам детей является консультативно-совещательным органом, образованным в целях координации взаимодействия государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, некоммерческих, международных и других организаций по реализации мер в сфере социальной защиты населения и защиты прав детей¹³³.

Отметим, что среди функций Совета значится выработка предложений по совершенствованию нормативных правовых актов в сфере социальной защиты населения и обеспечения прав детей. Но на заседаниях Совета вопросы, связанные с положением семей с детьми, оставленных мигрантами, детей мигрантов, оставшихся без

попечения родителей (родителя), также не рассматривались.

На местном уровне рассмотрение вопросов обеспечения защиты прав и интересов детей осуществляют **Комиссии по делам детей** при местных государственных администрациях и мэриях городов. Одним из задач Комиссии является рассмотрение и одобрение проектов плана индивидуальной работы с семьей и (или) индивидуального плана по защите ребенка.

Для оказания дополнительной социальной поддержки семьям с детьми при исполнительных органах местного самоуправления функционируют **Комиссии по социальным вопросам**.

Государственная служба миграции при Правительстве Кыргызской Республики — это орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере внешней миграции, обеспечения защиты прав иммигрантов, беженцев, взаимодействия с соотечественниками за рубежом, защиты прав и интересов внешних трудовых мигрантов — граждан Кыргызской Республики, а также в сфере противодействия торговле людьми.

Государственная служба миграции предоставляет следующие бесплатные услуги вышеуказанным категориям мигрантов в уязвимой ситуации: выдача свидетельства о регистрации ходатайства о предоставлении статуса беженца и удостоверения беженца; выдача удостоверения кайрылмана; компенсация расходов, связанных с транспортировкой на родину тел граждан Кыргызской Республики, умерших за рубежом в период осуществления ими трудовой деятельности.

¹³¹ В. С. Малахов, Е. Б. Деминцева, А. Б. Элебаева, А. Д. Мусабаева «Вступление Кыргызской Республики в Евразийский экономический союз: влияние на процессы миграции».

¹³² Распоряжение Премьер-министра Кыргызской Республики от 6 мая 2016 года № 254.

¹³³ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2015 года № 830.

В настоящее время реинтеграция возвращающихся мигрантов не входит в компетенцию Государственной службы миграции, но в ходе интервью ее представитель сообщил о намерениях руководства активизировать работу в данном направлении.

В исследованиях о положении мигрантов подчеркивается, что «государственные органы Кыргызстана, работающие по вопросам мигрантов, в основном сосредоточены на снятии запретов с граждан Кыргызстана (уменьшение «черного списка») и достижении более оптимальных трудовых условий для мигрантов, работающих за рубежом. Деятельность государственных органов более ориентирована на решение проблем внешних мигрантов, нежели вернувшихся на родину. Государственная служба миграции, осуществляющая государственную политику в сфере миграции, не имеет структурного подразделения, которое работало бы с вернувшимися мигрантами. В Положении о Государственной службе миграции не упоминаются задачи службы по реинтеграции возвращающихся на родину мигрантов»¹³⁴.

Министерство труда и социального развития Кыргызской Республики

— орган исполнительной власти, осуществляющий государственную политику в сферах труда, социальной защиты населения, в том числе поддержки социально незащищенных категорий населения, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также в области семьи и гендерного развития.

Отметим, что в функции министерства входит предоставление социальных и реабилитационных услуг жертвам торговли людьми, а также разработка предложений по оказанию помощи жертвам торговли людьми¹³⁵. Однако до настоящего времени не определен порядок социальной реабилитации жертв торговли людьми. Оказание социальной помощи жертвам торговли людьми осуществляется в общем порядке и на общих основаниях.

Категориям наиболее уязвимых мигрантов, рассматриваемым в настоящем исследовании, предоставляются следующие

услуги на бесплатной основе и в общем порядке: назначение и выплата пособий по безработице; обеспечение временными рабочими местами в рамках программ по организации оплачиваемых общественных работ; назначение и выплата ежемесячного социального пособия; назначение и выплата ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей; назначение и выплата денежных компенсаций взамен льгот; выплата пособия по беременности и родам; выплата ритуальных пособий (на погребение); социальное обслуживание в социальных стационарных учреждениях.

Одной из основных задач **Министерства здравоохранения Кыргызской Республики** является разработка и реализация государственной политики по улучшению качества и обеспечению доступности населения к услугам здравоохранения.

В Стратегии охраны и укрепления здоровья населения Кыргызской Республики до 2020 года («Здоровье-2020») отмечается, что государство заинтересовано в сокращении неравенства в отношении здоровья, в том числе устранении различий в доступе к социально-бытовым условиям, необходимым для охраны здоровья населения. Основной принцип Стратегии — обеспечение всеобщего доступа населения к услугам здравоохранения.

Однако подушевое финансирование здравоохранения, которое основывается на статистических данных о численности населения, проживающего в том или ином населенном пункте, не учитывает миграционные процессы. В итоге это приводит к тому, что при распределении финансовых средств не всегда отражается фактическая нагрузка по медицинскому обслуживанию мигрантов. Вопросы усовершенствования механизмов медицинского обслуживания мигрантов остаются актуальными, требующими пересмотра финансирования групп семейных врачей.

Ряд категорий граждан имеют право на бесплатное получение медико-санитарной помощи на амбулаторном уровне

и в стационарах по социальному статусу в объеме, оговоренном в Программе государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью. Медицинская помощь сверх объема, оговоренного в данной Программе, предоставляется на платной основе. Как отмечалось выше, данная Программа не затрагивает отдельно мигрантов в уязвимой ситуации.

В интервью представитель Министерства здравоохранения Кыргызской Республики сообщила, что в вышеуказанной социально уязвимой категории населения, получающего медицинскую помощь в рамках Программы государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью, могут быть и мигранты, находящиеся в уязвимой ситуации.

Министерство образования и науки Кыргызской Республики в своей деятельности руководствуется нормативной правовой базой в сфере образования, Концепцией развития образования в Кыргызской Республике до 2020 года и Стратегией развития образования в Кыргызской Республике на 2012–2020 годы.

Одной из задач системы образования является всеобщий доступ к качественному основному общему и среднему общему образованию. Согласно вышеназванному Единому реестру государственных услуг образовательные организации на бесплатной основе предоставляют дошкольное, начальное, основное и среднее общее образование, воспитание и содержание детей, оставшихся без попечения родителей, к которым можно отнести и детей мигрантов.

В функции министерства входит контроль за принятием мер, направленных на обеспечение доступного образования. Однако до настоящего времени существуют проблемы охвата образованием детей внутренних и внешних трудовых мигрантов, не посещающих школу, организации дополнительных занятий для детей мигрантов, имеющих длительные перерывы в обучении.

¹³⁴ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии, 2016 год.

¹³⁵ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 мая 2013 года № 236.

Как отметила в интервью представительница Министерства образования и науки Кыргызской Республики, отсутствует единая база данных детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в связи с чем выявление детей мигрантов, не посещающих школу, осуществляется не в полной мере. Также было указано, что данной работой прежде всего должны заниматься органы местного самоуправления. Кыргызская академия образования разработала ускоренную программу обучения для детей, имеющих перерывы в обучении. Однако статистических данных по охвату детей мигрантов, получающих образование в рамках указанной программы, не имеется.

Институт Омбудсмана (Акыйкатчы) Кыргызской Республики является национальным правозащитным учреждением Кыргызской Республики.

Институт Омбудсмана (Акыйкатчы) может влиять на работу Правительства в рамках ежегодных докладов «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике», а также специальных докладов. В данных докладах отмечается, что одной из актуальных проблем по соблюдению прав человека является прямая и косвенная дискриминация в отношении мигрантов, как внутри страны, так и за границей, существуют проблемы прописки внутренних мигрантов, что влечет за собой ограничение доступа к социальным, медицинским, образовательным и другим услугам.

Рекомендации Омбудсмана (Акыйкатчы) направляются в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления и другие структуры для принятия мер. К сожалению, данные рекомендации из года в год отражаются в ежегодных докладах, что свидетельствует об их недостаточном исполнении.

Мигранты обращаются к Омбудсмену (Акыйкатчы) по вопросам, связанным с занятостью, документированием, с соблю-

дением прав детей мигрантов, «черным списком», с незаконным задержанием, торговлей людьми и т.д. По мнению представителя Аппарата Омбудсмана, для решения проблем мигрантов, государство должно работать над усовершенствованием законодательной базы.

Отметим, что, несмотря на ряд принимаемых государством мер по предоставлению услуг уязвимым слоям населения по принципу «единого окна», наблюдаются отсутствие межведомственного сотрудничества и межведомственная разобщенность специалистов территориальных государственных органов, а также отсутствие единых организационно-методических системных подходов в реализации взаимодействия при решении проблем детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации¹³⁶.

Международные организации и организации гражданского общества

В мае 2017 года между Правительством Кыргызской Республики и Страновой командой ООН были подписаны **Рамочные основы оказания помощи Кыргызской Республике в области развития со стороны учреждений ООН (ЮНДАФ) на 2018–2022 годы**.

В Рамочных основах отмечается, что «некоторые уязвимые группы, как например, дети или семьи мигрантов, жертвы торговли людьми не всегда охвачены услугами, несмотря на положения законодательства Кыргызской Республики о предоставлении жилья, медицинской и психологической поддержки, а также социальной реинтеграции. В настоящее время услуги, в большинстве своем носят реактивный характер и предоставляются резиденциальными учреждениями. Небольшое количество существующих социальных услуг на местном уровне неустойчиво в силу пробелов в регулировании их планирования, предоставления и финансирования. Из-за миграции родителей многие дети остаются на попечение родственников или без родительской опеки. Это является

причиной для беспокойности с точки зрения ограниченности мер социальной защиты и повышенного риска виктимизации и правонарушений. Усилия в области сотрудничества необходимы для расширения доступа к безопасному укрытию, медицинской и психологической помощи, социальной реинтеграции, а также необходимо усилить борьбу с торговлей людьми»¹³⁷.

В реализации государственной миграционной политики в рамках ЮНДАФ важную роль играют международные организации, прежде всего **Международная организация по миграции (МОМ)**, которая на системной основе поддерживает меры государственной миграционной политики. Программа по оказанию помощи в добровольном возвращении и реинтеграции — одно из ключевых направлений деятельности МОМ по оказанию помощи мигрантам, возвращающимся на родину. Программа состоит из 3 этапов: помощь в организации отправки и необходимые приготовления к поездке, непосредственная помощь при поездке домой, помощь после прибытия в целях реинтеграции. В рамках проекта «Достоинство и право» при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) функционирует Фонд помощи пострадавшим мигрантам, который оказывает помощь мигрантам в уязвимой ситуации в решении ряда проблем.

МОМ разработала Руководство для некоммерческих организаций — партнеров по оказанию помощи уязвимым мигрантам, проведению идентификации жертв торговли людьми и уязвимых мигрантов, в котором также представлен перечень и порядок сбора необходимых документов для оформления помощи уязвимым мигрантам¹³⁸. В 2016–2017 годах МОМ оказывала прямую помощь мигрантам с запретом на повторный въезд в странах их происхождения (в Кыргызстане и Таджикистане), предоставляя гранты и юридические консультации; обучая профессиональным навыкам, что позволило им успешно реинтегрироваться в родное со-

¹³⁶ Выявление и социальное сопровождение семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Модули учебных курсов для специалистов социальной сферы. МОТ, 2017 год.

¹³⁷ Рамочные основы оказания помощи Кыргызской Республике в области развития со стороны учреждений ООН (ЮНДАФ) на 2018–2022 годы.

¹³⁸ Руководство МОМ для некоммерческих организаций — партнеров по оказанию помощи уязвимым мигрантам.

общество и снизить экономическую уязвимость¹³⁹.

Одной из программных тематик деятельности МОМ в Кыргызстане является противодействие торговле людьми. В рамках этих программ улучшена законодательная база; реализуются проекты по возвращению, реабилитации и реинтеграции жертв торговли людьми, программы по обучению судей, работников прокуратуры, сотрудников правоохранительных органов, а также функционирует «Горячая линия 189».

Деятельность **ЮНИСЕФ** в Кыргызстане направлена на защиту прав и интересов детей, развития их способностей. Программа сотрудничества между Правительством Кыргызской Республики и ЮНИСЕФ на 2018–2022 годы предусматривает реализацию прав детей с фокусом на самых уязвимых; содержит меры по улучшению положения детей в сфере охраны их здоровья, образования, социальной защиты и др.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)

в Кыргызстане ведет гуманитарную деятельность по защите беженцев, внутренних перемещенных лиц и лиц без гражданства; поддерживает Правительство Кыргызской Республики в создании эффективной системы предоставления убежища, предотвращения и сокращения числа лиц без гражданства; активно участвует в процессе укрепления мира в Ферганской долине, содействуя формированию доверия между сообществами и местными властями¹⁴⁰.

Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии

реализовало в Кыргызстане проекты по искоренению детского труда, повышению осведомленности общественности о последствиях и путях решения данной проблемы. Реализация проекта МОТ «Применение стратегии профессиональной подготовки кадров» позволит укрепить национальные

системы, политики и стратегии профессиональной подготовки кадров и расширить возможности трудоустройства как женщин, так и мужчин.

Одним из направлений деятельности **ОБСЕ** является оказание помощи в разработке и реализации эффективной политики по борьбе с торговлей людьми посредством поддержки мер по совершенствованию законодательства; продвижения концепции взаимодействия правоохранительных органов и местного сообщества; содействия обмену опытом и профессиональными знаниями между специалистами из разных стран.

При поддержке Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН)

разработана Программа Правительства по борьбе с торговлей людьми в Кыргызской Республике на 2017–2020 годы. В настоящее время УНП ООН и Европейский Союз реализуют Глобальную программу по предупреждению и противодействию торговле людьми и незаконному ввозу мигрантов на 2015–2019 годы, направленную на содействие в разработке и осуществлении национальных мер реагирования на торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов, а также мер по защите пострадавших лиц.

Организации гражданского общества

в Кыргызской Республике проводят работу по различным направлениям, оказывают помощь и предоставляют услуги уязвимым слоям населения. Для рассматриваемых категорий мигрантов в уязвимой ситуации некоммерческие организации оказывают консультационные и образовательные услуги; информируют целевые группы по вопросам противодействия торговле людьми (семинары, тренинги, информационные кампании); осуществляют реабилитацию и реинтеграцию жертв торговли людьми; оказывают социальную, правовую, психологическую,

материальную и иную помощь мигрантам в уязвимой ситуации.

В 2016 году МОМ оценила потенциал организаций гражданского общества — партнеров МОМ, относительно их возможностей и потребностей. По итогам оценки выработаны рекомендации, в которых отмечается необходимость систематизации процессов мониторинга и оценки предоставляемых услуг, разработки стандартов услуг и проведение их анализа с выделением социально значимых услуг¹⁴¹.

Следует отметить, что решение социально значимых проблем мигрантов в уязвимой ситуации посредством реализации некоммерческими организациями государственного социального заказа потенциально способствует расширению перечня социальных услуг, улучшению их качества, а также обеспечивает адресную социальную помощь.

Однако в настоящее время наблюдается снижение активности некоммерческих организаций по инициированию и реализации общественно-значимых проектов в сфере миграции. Так, в весьма актуальной значимой сфере «Помощь мигрантам, вынужденным переселенцам и беженцам», которая предусмотрена Законом Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе», не предложены проекты со стороны организаций гражданского общества.

Несомненно, организации гражданского общества вносят значительный вклад в решение миграционных вопросов. Вместе с тем отмечаем необходимость проведения некоммерческими организациями «эдвакиси-кампаний» по решению проблем мигрантов в уязвимой ситуации; более активного выражения мнений и позиций гражданского общества о проблемах, приоритетах и мерах по решению вопросов, связанных с уязвимым положением мигрантов и членов их семей.

¹³⁹ Материалы регионального тренинга для НПО по предоставлению прямой помощи в интеграции и реинтеграции жертв торговли людьми и уязвимым мигрантам, 6–8 сентября 2017 года г. Алматы, Казахстан.

¹⁴⁰ Система ООН в Кыргызской Республике. Режим доступа: <http://kg.one.un.org/content/unct/kyrgyzstan/ru/home/we/unhcr.html>.

¹⁴¹ Отчет МОМ «Оценка потенциала организаций гражданского общества, партнеров МОМ в Кыргызстане», 2016 год.

Глава 4. Анализ правового и институционального поля в отношении нужд мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Таджикистан

4.1. Общий анализ ситуации и актуальность проблемы, социально-экономическая ситуация в Республике Таджикистан

Согласно статье 24 Конституции Республики Таджикистан гражданин страны имеет право на свободное передвижение и выбор места жительства, выезд за пределы республики и возвращения в нее¹⁴². Данное конституционное право закреплено и в ряде других нормативно-правовых актах Республики Таджикистан, в том числе в Законе «О миграции» от 11 декабря 1999 года №881¹⁴³. Это право реализуется гражданами Республики Таджикистан в том числе путем миграции.

В 2017 году миграцией были охвачены 419751 мужчина и 55468 женщин — граждан Таджикистана. По различным оценкам, во внешнюю трудовую миграцию вовлечены 30–40% экономически активного и наиболее трудоспособного населения. Трудовую деятельность за пределами республики осуществляют преимущественно люди в возрасте 30–50 лет, их доля составляет около 60% от общего числа внешних мигрантов из Таджикистана. С точки зрения гендерного состава численность мужчин-мигрантов превышает численность женщин-мигрантов примерно в 7,5 раза. Однако доля женщин в общей численности трудовых мигрантов за последние годы растет. Так, в начале 2000-х годов она составляла около 5%, а в 2016 году — 15,8%. Данные подтверждают феминизацию трудовой миграции.

Согласно проведенным исследованиям в 2016 году, 99,1% таджикских мигрантов

направляются на заработки в Российскую Федерацию; 0,5% — в другие страны СНГ (в основном Казахстан) и 0,4% выезжают в страны дальнего зарубежья (Южная Корея, ОАЭ, США и т.д.)¹⁴⁴. В связи с финансовым кризисом в России, являющейся основной страной назначения для трудовых мигрантов, численность трудовых мигрантов из Таджикистана начиная с 2014 года неуклонно сокращается. Так, в 2016-м, по сравнению с 2013 годом, их число сократилось на 282,4 тыс. чел (35,3%); за 1-й квартал 2018 года количество трудовых мигрантов, выехавших на работу в другие страны, по сравнению с аналогичным периодом 2017-го, сократилась на 3,6%¹⁴⁵. Вместе с тем, согласно прогнозам отдела народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН по Таджикистану, «если уровень внешней миграции останется на уровне 2017 года, то вследствие миграционных причин численность населения уменьшится на 26180 человек. То есть суммарное количество людей, покидающих страну (эмигрантов), будет преобладать над количеством людей, въезжающих в страну с целью долгосрочного пребывания (иммигрантов)»¹⁴⁶.

По данным обзора Всемирного банка, Таджикистан в 2016 году занял первое место по соотношению объемов денежных переводов к ВВП страны¹⁴⁷. Однако лишь до 2012 года переводы мигрантов являлись чуть ли не единственным источником

существования для их семей. После мирового финансового кризиса, затронувшего и Россию, уровень и объем переводов резко упали, и их влияние на ВВП республики резко сократилось. Если в 2012 году денежные переводы составили 48% от ВВП, то в 2016-м — лишь 27,1%¹⁴⁸. В начале 2018 года ситуация несколько улучшилась. Как следует из отчета Центробанка РФ, в первом квартале текущего года объем денежных переводов из России в Таджикистан по сравнению с аналогичным периодом прошлого года вырос на 15,1%. Граждане Таджикистана отправили из России на родину 487 миллионов долларов. По этому показателю среди стран СНГ Таджикистан занимает второе место после Узбекистана, чьи граждане за указанный период перевели из России на родину 726 миллионов долларов¹⁴⁹.

В течение 2017 года в Республику Таджикистан вернулись 360266 трудящихся-мигрантов, что на 76708 человек (17,5%) меньше, чем в 2016 году. В ходе опроса, проведенного Центром демографии и экономической социологии Института социально-политических исследований РАН, 48% трудовых мигрантов из Таджикистана заявили, что хотели бы остаться в РФ на постоянное место жительства. Шанс получить гражданство этой страны резко снижает уровень уязвимости мигрантов, у них появляется возможность устроиться на государственную службу или иную престижную работу по специальности.

¹⁴² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112>.

¹⁴³ Ахбори Маджлиси Оли, Республика Таджикистан, 1999 №12, ст. 320.

¹⁴⁴ Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации: <http://migrussia.ru/images/Edinyj-doklad-final.pdf>.

¹⁴⁵ Данные Министерства труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан.

¹⁴⁶ [Электронный ресурс]. — <http://countrymeters.info/ru/tajikistan>.

¹⁴⁷ Migration and Remittances Factbook 2016, World Bank 2nd edition.

¹⁴⁸ Данные Института экономики и демографии Академии наук Республики Таджикистан. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/management/news/2015/06/17/596689-denezhnie-perevodi-tadzhikskih-migrantov-iz-rossii-upali-pochti-vdvoe>.

¹⁴⁹ См. <https://ru.sputnik-tj.com/country/20180619/1025885575/denezhnij-perevod-russia-tajikistan-uvlechilis.html>.

На миграционную ситуацию в стране повлияли следующие факторы социально-экономического характера. Во-первых, после перехода к рыночным отношениям в Республике Таджикистан произошел спад во всех сферах экономики, в том числе и в сфере занятости (низкий уровень заработной платы, отсутствие рабочих мест, дестабилизация экономических отношений и т.д.). Во-вторых, социальная напряженность на рынке труда вызвала отток трудоспособного населения из страны. Это направление миграции названо вынужденной миграцией и служит методом снижения напряженности в сфере занятости. В-третьих, в Таджикистане в 2000-е годы отмечался высокий уровень бедности. Его причиной была недостаточная социально-экономическая поддержка со стороны государства, и бедные слои населения выживали в основном за счет миг-

рации. В-четвертых, высокие темпы роста населения и увеличение количества трудоспособных граждан породили дефицит рабочих мест внутри страны. В-пятых, сложился определенный культ миграции. Отмечены случаи, когда ученики 8–9 класса писали в сочинении о выборе профессии, что после окончания школы они станут мигрантами, как отец и старшие братья.

По сравнению с трудовой миграцией объем трудовой иммиграции в Республику Таджикистан является незначительным. Так, за 2017 год Службой миграции на основе установленных квот выдано разрешение на работу на территории Республики Таджикистан 6645 иностранным гражданам¹⁵⁰. Кроме того, следует отметить, что, по данным УВКБ ООН, в Таджикистане насчитывается около 2,7 тысячи беженцев и 400 лиц, ищущих убежище. Большая

часть из них переселилась в Таджикистан из соседнего Афганистана¹⁵¹.

Таким образом, трудовая миграция в Республике Таджикистан затрагивает значительную часть населения и существенным образом воздействует на социально-экономическую ситуацию. Интеграция наиболее незащищенных слоев населения, затронутых миграцией в страну, оказание им поддержки и обеспечение доступа к основным социальным гарантиям и услугам требуют глубокого научно-практического исследования, консолидации сил и средств, направленных на урегулирование миграционных процессов, совершенствование национального законодательства в отношении мигрантов в уязвимой ситуации, государственной политики в отношении мигрантов, институциональных основ обеспечения социальной поддержки мигрантов в уязвимой ситуации.

4.2. Мигранты в уязвимой ситуации: проблемы, нужды и потребности

Трудовая миграция остается важным фактором развития экономики Республики Таджикистан, а также трудоустройства и благосостояния граждан. Присланные мигрантами деньги в основном используются на покупку продуктов питания и предметов первой необходимости (54%), на образование детей (20%), на строительство, ремонт и покупку жилья, машины и прочее (23%). Мигранты отмечают, что практически ничего не остается на организацию и развитие собственного бизнеса (0,4%)¹⁵².

Следует отметить, что после возвращения из-за рубежа самой серьезной проблемой, с которой сталкиваются трудовые мигранты — граждане Таджикистана, является экономическая реинтеграция. Во время трудовой миграции их зарплата была достаточной для того, чтобы обеспечить себя и свои семьи. Поэтому многие испытывают разочарование по возвраще-

нии на родину от того, что приходится выполнять ту же работу, но за более низкую зарплату, а некоторые из вернувшихся предпочитают не работать вовсе. Сами мигранты редко воспринимают свою психосоциальную реинтеграцию как проблему. В целом трудящиеся-мигранты испытывают лишь небольшие трудности в том, чтобы вновь приспособиться к родному обществу, поскольку многие из них отсутствовали недолго, периодически возвращаясь домой. Несмотря на пребывание в трудовой миграции, таджикская культура и общество остаются неотъемлемой частью их идентичности¹⁵³.

Эффективной реинтеграции трудовых мигрантов, в том числе «мигрантов-запретников» и других категорий уязвимых мигрантов, препятствуют следующие факторы:

- ухудшение экономического положения. Оказавшись безработным, миг-

рант чувствует себя некомфортно. Он резко сокращает свои расходы и прежде всего, к сожалению, сокращение касается продуктов первой необходимости, в связи с чем семья приближается к черте бедности;

- социальная изоляция. Из-за ухудшения экономического положения мигрант самоустраняется от участия в торжествах по поводу бракосочетания родственников, друзей, мало ходит в гости и вовсе исключает посещение любых мероприятий, связанных с определенными расходами;
- снижение самооценки. При сравнении с другими, более успешными соотечественниками мигрант начинает обвинять себя во всех неудачах и материальных проблемах. Если же подобные обвинения звучат из уст супруги, детей или других родственников, самооценка мигранта падает очень резко.

¹⁵⁰ Там же.

¹⁵¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ru.sputnik-tj.com/country/20170330/1021968941/oon-bezhentsy-afghanistan-tadzhikistan.html>.

¹⁵² Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Душанбе, 2018. С. 12. [Электронный ресурс] — <https://www.osiaf.tj/ru/2018/04/17/analiz/>.

¹⁵³ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016. С. 264.

- дистанцирование от органов власти. Находясь в неурегулированной миграции, страшая визита представителей правоохранительных органов и других органов власти на место жительства либо работы, иногда сталкиваясь с элементами коррупции в этих органах в стране назначения, мигранты перестают доверять данным органам и на родине. Поэтому они дистанцируются от органов правопорядка Таджикистана, что также отрицательно влияет на их реинтеграцию.

Проведенные в последние годы нами и другими экспертами исследования и социальные опросы позволили выявить следующие категории мигрантов в уязвимых ситуациях и членов их семей¹⁵⁴:

- 1) мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения;
- 2) семьи с детьми, оставленные мигрантами;
- 3) мигранты, имеющие ВИЧ/туберкулез;
- 4) мигранты, ставшие жертвой торговли людьми;
- 5) беженцы и лица, ищущие убежище.

4.2.1. Мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения

Несмотря на явный прогресс (истечение сроков запрета, досрочную отмену по итогам работы экспертной рабочей группы и совместной комиссии Республики Таджикистан и Российской Федерации), все еще большая группа мигрантов из Таджикистана находится под действием запрета на въезд в Российскую Федерацию. В 2017 году был достигнут ряд договоренностей между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о снятии

запретов для граждан Республики Таджикистан, допустивших незначительные административные нарушения, но не совершавших уголовно наказуемых деяний. В результате было объявлено об амнистии 122 тыс. «запретников» из числа трудовых мигрантов из Таджикистана. По состоянию на март 2018 года число трудовых мигрантов из Таджикистана, которым временно запрещен въезд на территорию РФ, составляло 181 тысяча человек¹⁵⁵.

Согласно проведенным исследованиям, результаты которых впоследствии были подтверждены нами в ходе интервью-бесед, наиболее уязвимой группой трудовых мигрантов в Таджикистане является молодежь с запретом на повторный въезд в страну назначения¹⁵⁶.

Уязвимость молодых мужчин-мигрантов во многом сформирована тем, что большинство из них имеют низкий уровень образования, т.е. неполное среднее либо среднее образование, а также у них нет профессиональной квалификации. Даже освоение тех или иных профессий на родине, ввиду отсутствия необходимого опыта, не всегда способно решить проблему. Безработица среди молодежи и отсутствие перспектив трудоустройства на родине с достойной зарплатой, обязанность содержать семью, отсутствие жилья и имущества, а также наличие запрета на повторный въезд в страну назначения повышает уровень уязвимости молодых мужчин-мигрантов.

Нужды и потребности мигрантов с запретом на повторный въезд в страну назначения

Проведенное исследование показало, что запрет на въезд в страну назначения име-

ет отрицательные последствия и для самих мигрантов, и для их домохозяйств. Мигранты, получившие запрет на повторный въезд, без стабильного заработка по возвращении на родину, не только оказываются в более уязвимом экономическом положении, но и теряют социальный статус. Все эти объективные факторы сказываются на их самооценке, становятся причиной самоизоляции от общества и нежелания искать помощь.

Наложение запрета на въезд мигрантов в страну назначения, прекращение денежных переводов мигрантов на родину резко ухудшает материальное положение мигрантов и их семей. Их заработка в стране назначения едва хватает на повседневные потребности семьи, а откладывать деньги или инвестировать на будущее не получается. В результате, лишившись работы и, соответственно, заработка, «запретник» спустя 2–3 месяца скатывается до полной нищеты и на этой почве учащаются случаи семейных ссор¹⁵⁷.

В ходе интервью особенно волнующим оказался такой рассказ одного из мигрантов-«запретников»:

«Когда меня депортировали из России, оказалось, что без работы и без денег я не нужен даже своей семье. Когда я на чужбине работал сутками напролет и почти все заработанное отправлял домой, я был нужен. Но после запрета на въезд в Россию и когда я не смог найти достойную работу на родине, я стал лишним ртом в семье. Я считаю часы, когда снимут запрет, и я вновь вернусь в Россию, и уже не только с целью заработать, а чтобы быть подальше от своей семьи, которая в последнее время стала для меня ненавистной...».

¹⁵⁴ Из Таджикистана в Россию: Уязвимое положение и нарушение прав трудовых мигрантов и их семей. Октябрь, 2014, №614 а. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/russie641rus2014.pdf>; Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации: <http://migrussia.ru/images/Edinyj-doklad-final.pdf>; Джемшед Куддусов. Потребности возвратившихся мигрантов и членов их семей в услугах и оценка потенциала государственных органов в Таджикистане по решению проблем мигрантов. Душанбе, 2016; Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016; MOM в Центральной Азии. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками, 2017; Анализ социально-экономических проблем возвратившихся трудовых мигрантов Республики Таджикистан. Душанбе, 2018. [Электронный ресурс] — <https://www.osiaf.tj/ru/2018/04/17/analiz/>.

¹⁵⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://avesta.tj/2018/02/06/181-tys-grazhdanam-tadzhikistana-zakryt-vezd-v-rossiyu/>.

¹⁵⁶ Исследование MOM. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: краткий обзор. 2017 год. С. 30–31.

¹⁵⁷ Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии. Основные причины и социально-экономические последствия возвратной миграции. Региональная полевая оценка в Центральной Азии. 2016. С. 136–137.

Мигранты-«запретники» указывали на усиление нищенского существования, наличие долгов и ощущение, что им никто не может помочь, потому что все находятся в аналогичной ситуации. Им было неудобно просить в долг у близких родственников. Как отмечали мигранты-«запретники», они не могли найти на родине достойное место работы, поэтому среди них даже отмечены единичные случаи суицида.

Были и такие, которые, с целью вернуть себе прежнее положение мигранта в стране назначения, решались на преступление: подделывали паспорта и повторно ехали в страну назначения. Но после задержания с поддельными паспортами в аэропорту Душанбе или в стране назначения они теряли не только шанс получить работу, но и свободу.

Проведенные исследования выявили ряд трудностей, с которыми сталкиваются трудящиеся-мигранты. Зачастую поиск работы осуществлялся через государственные органы и НПО. Так, по данным Министерства труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан в 2014–2016 годах и за первый квартал 2017 года из обратившегося 12 961 лица в службы занятости, были трудоустроены 1613 человек¹⁵⁸. Тем не менее основная масса мигрантов с запретом, как правило, пытались реинтегрироваться через неофициальные каналы и искали работу через соседей, знакомых и родственников. В ходе проведенного опроса респонденты отмечали, что при обращении к знакомым можно было договориться о более высокой зарплате и лучших условиях труда. Но конкретных результатов такой стратегии исследователи не видели, так как ни один из безработных респондентов не смог найти работу этим способом. Основным видом занятости, предлагаемым через знакомых, был случайный заработок, связанный с ремонтом квартир или сбором фруктов и трав в сезон урожая.

Доступ к мерам государственной поддержки

Вопросы реинтеграции трудовых мигрантов — граждан Республики Таджикистан,

которым запрещен въезд в Российскую Федерацию на определенный период, остаются в зоне внимания правительства страны. С учетом сложившейся ситуации и с целью обеспечения работой этой категории граждан приказом министра труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан от 7 апреля 2015 года была утверждена специальная Программа обеспечения работой граждан Республики Таджикистан — трудовых мигрантов, которые получили запрет на въезд в Российскую Федерацию и другие страны.

Во исполнение антикризисной Программы правительства страны был подписан Приказ Министра труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан, согласно которому соответствующим структурам Миграционной службы и Агентства по труду и занятости предписано регистрировать всех обратившихся трудящихся-мигрантов, вернувшихся на родину, предоставлять им необходимую информацию о возможностях трудоустройства, обучать новым профессиям, проводить сертификацию профессиональных навыков, способствовать занятию индивидуальной предпринимательской деятельностью.

С целью реинтеграции возвращающихся мигрантов в республике в 2016 году было создано более 150 тысяч, а в 2017 году — 125 тысяч новых рабочих мест¹⁵⁹. Посредством реализации государственной Программы содействия занятости населения министерством в совокупности были трудоустроены 49 207 граждан, что составляет 131,1% годового плана программы и на 9867 человек, или 26,7%, больше по сравнению с аналогичным периодом 2016 года.

На государственном уровне также решаются вопросы выдачи разрешения на повторный въезд 5 категориям граждан Республики Таджикистан, которым был запрещен въезд на территорию Российской Федерации:

1. Мигранты, имеющие вид на жительство, патент, разрешение на работу, ими были совершены малозначительные правонарушения.

2. Имеющие близких родственников (родители, супруг (-а) или дети) — граждане Российской Федерации.
3. Граждане Республики Таджикистан, которые обучаются в вузах Российской Федерации или в образовательных учреждениях других транзитных государств.
4. Граждане Республики Таджикистан, которые нуждаются в безотлагательном лечении (необходимы копии справок, медицинских заключений и направлений);
5. Граждане Таджикистана, которые имеют имущество (недвижимость) на территории РФ. Следует отметить, что к настоящему времени сторонами положительно решен вопрос на повторный въезд на территорию Российской Федерации 140 студентам и 77 гражданам других категорий¹⁶⁰.

4.2.2. Семьи с детьми, оставленные мигрантами

Проблема брошенных семей трудовых мигрантов — пожалуй, одна из актуальных в Таджикистане.

В ходе интервью в Министерстве здравоохранения и социальной защиты страны было отмечено, что одной из серьезных современных проблем являются оставленные семьи трудящихся-мигрантов. Это социальное явление — одно из негативных последствий трудовой миграции. За последние несколько лет, особенно в связи с мировым кризисом, его негативными последствиями и резким сокращением доходов трудящихся-мигрантов, значительно сократились и суммы денежных переводов. Участились случаи, когда главы семей не помогают своим близким, бросая их на произвол судьбы без материальной поддержки. В результате жены и дети оказываются в тяжелой жизненной ситуации. По существу, брошенные семьи трудящихся-мигрантов являются особо уязвимой категорией населения, так как женщины в таких семьях зачастую не имеют профессии, навыков работы и лишены возможности найти работу из-за социокультурных норм,

¹⁵⁸ Моёншо Махмадбеков. Ситуация по трудовой миграции в Республике Таджикистан. Душанбе, 2017.

¹⁵⁹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://ru.sputnik-tj.com/main/20180206/1024659710/tajikistan-mintrud-rabochie-mesta.html>.

¹⁶⁰ <http://www.mehnat.tj/mehnat/?p=979&lang=ru>.

а дети в основном несовершеннолетние, иногда на попечении этих семей находят-ся и пожилые родители.

Наблюдаются ситуации, когда молодой таджик женится и через несколько дней или недель оставляет молодую супругу и едет на заработки. Посредством такого брака он фактически оформляет домработницу для своих родителей, и иногда для всей большой семьи. В результате у молодой супруги, оставшейся одной в чужой семье, обостряются отношения с семьей мужа. В таких ситуациях члены семьи зачастую звонят мужу и жалуются на его супругу (молодую келин), а он по телефону дает ей развод (талок). Через некоторое время он возвращается домой, чтобы жениться повторно, и, как правило, женится на девушке, выбранной родителями или сестрами. Но вскоре он вновь оставляет молодую супругу и уезжает. Новая жена, зная о судьбе своей предшественницы, вынуждена терпеть все унижения. Еще одна опасность — возвращение мигрантов с различными заболеваниями, передающимися половым путем, или даже ВИЧ-инфекцией, и заражение их жен.

Нередки случаи, когда мигранты находят другую женщину в стране назначения, вступают в гражданский брак и забывают о существовании официальной семьи. Следует отметить, что определенная часть мигрантов никогда не возвращаются на родину. Брошенные и оставленные трудовыми мигрантами женщины живут по сути в нищете, редко получая помощь от родственников. Чтобы выжить, эти женщины отправляют несовершеннолетних детей работать. Случалось, что родственники трудового мигранта без причины затевали ссоры и выгоняли из дома женщин после того, как их мужа уезжали в трудовую миграцию и переставали поддерживать связь с семьей. Глядя на этих женщин, можно было понять, что долгое время они испытывали физическую и эмоциональную боль, выглядели гораздо старше своих лет, часто плакали и страдали из-за условий своей жизни и своих детей.

Исследования среди женщин, покинутых мужьями — трудовыми мигрантами,

показали, что большинство до сих пор формально числятся замужем. Истории и судьбы женщин различны, но всех их объединяет отсутствие постоянной связи и материальной поддержки со стороны мужей в течение одного года и более, вплоть до 10–12 лет. Большая часть мужей, бросивших свои семьи на произвол судьбы, в первые дни пребывания за рубежом поддерживали связь с семьей по телефону и помогали материально. Но с течением времени такая практика прекращалась¹⁶¹.

На фоне активного обсуждения проблем таджикских трудовых мигрантов судьба их детей, оставшихся на родине, остается практически незамеченной. Первой попыткой изучить этот вопрос более подробно стало исследование ЮНИСЕФ. Отчет показывает, что благодаря денежным переводам мигрантов их дети могут получать образование и имеют доступ к более качественным медицинским услугам. Однако это касается тех семей, которые регулярно получают финансовую помощь. В семьях же, где связь с отцом, который трудится за границей, прервана, ситуация остается сложной.

Нужды и потребности семей с детьми, оставленных мигрантами

Анализ показал, что семьи с детьми, оставленные мигрантами, имеют ряд потребностей материального, социального и иного характера, среди которых: получение финансовой помощи, социальных пособий и пенсий, медицинской помощи, устройство детей в дошкольные и общеобразовательные учреждения, содействие в трудоустройстве, предоставление жилья, оказание помощи в получении земельного участка для строительства дома, получение микрокредитов и т.п.

К другим потребностям семей мигрантов в уязвимой ситуации относится необходимость грамотной юридической помощи, в том числе при получении документов, удостоверяющих личность, содействие при оформлении пособий и пенсий, путем сбора необходимых документов, оказание адвокатских услуг, представление интере-

сов членов семьи, в том числе детей в государственных органах и учреждениях.

Не менее острой является и проблема невыплаты алиментов мужчинами, покинувшими семьи. Порой мужчина дает жене развод (талок) по телефону, сам при этом не приезжает на родину. В судебном порядке брак расторгается, однако вопросы алиментарных обязательств, в том числе его размера, остаются открытыми. Зачастую, в отсутствие мужчины, сумма алиментов устанавливается произвольно, иногда возбуждаются соответствующие уголовные дела, и годами мужчины находятся в розыске. Однако путем возбуждения уголовного дела и объявления лица, обязанного платить алименты, в розыск нельзя решить материальные проблемы оставленных жены и детей.

Еще одной серьезной проблемой является детская беспризорность. В Семейный кодекс были внесены поправки, регламентирующие правовое положение детей трудовых мигрантов. Согласно этим дополнениям несовершеннолетние дети, оставшиеся без должного присмотра, до возвращения родителей могут быть отправлены в специализированные детские учреждения. Таким образом, впервые было признано существование проблемы детской беспризорности. Почти у 80% безнадзорных детей жив хотя бы один родитель, а во многих случаях оба, но, как правило, это трудовые мигранты. Некоторые из таких детей даже не умеют писать. Именно дети трудовых мигрантов зачастую, чтобы прокормить свои семьи, становятся попрошайками или беспризорниками¹⁶².

Доступ к мерам государственной поддержки

По инициативе представительства МОМ в Таджикистане и в рамках проекта «Снижение негативных экономических и социальных последствий трудовой миграции путем улучшения системы защиты детей мигрантов, остающихся в Таджикистане» Министерство здравоохранения и социальной защиты населения страны изучило этот вопрос. Было установлено, что большинство оставленных семей трудящихся-мигрантов находятся в уязвимом положении и нуждаются в со-

¹⁶¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ethnoinfo.ru/problems-trudovoj-migracii-brosennye-semi>.

¹⁶² Анора Саркорова. За работой в Россию: как живут брошенные таджиками семьи. См. https://www.bbc.com/russian/international/2015/07/150724_tajikistan_migrants_children.

циальной поддержке государства. Учитывая это, принято Постановление правительства Республики Таджикистан, которым указанная категория граждан включена в перечень уязвимых слоев населения, нуждающихся в социальной помощи.

Размеры материальной помощи в настоящее время незначительны, поэтому по поручению Правительства Республики Таджикистан Министерство здравоохранения и социальной защиты населения готовит государственную программу адресной помощи для малообеспеченных семей, которая предусматривает увеличение материальной помощи и расширение льгот¹⁶³.

В настоящее время предоставление соответствующих услуг по социальной поддержке семей с детьми, оставленных мигрантами, осуществляется в рамках «Порядка и объемов предоставления бесплатного социального обслуживания», утвержденного Постановлением Правительства Республики Таджикистан №724 от 13 декабря 2012 года¹⁶⁴. Согласно указанному нормативному документу лица, являющиеся жертвами трудовой или сексуальной эксплуатации, беженцы и вынужденные переселенцы, а также жертвы торговли людьми и семьи трудовых мигрантов, оставивших своих жен или не оказывающих им помощь, включены в Перечень социальных групп граждан Республики Таджикистан, находящихся в трудной жизненной ситуации и имеющих право на социальное обслуживание. Этим категориям граждан бесплатно оказываются: социально-бытовые, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические и социально-правовые услуги.

Однако до сих пор в Таджикистане, чтобы получить доступ к социальным выплатам, услугам образования и медицины, гражданам необходима регистрация по месту проживания. Согласно п. 3 «Порядка оказания медико-санитарных услуг гражданам Республики Таджикистан учреждениями государственной системы здравоохранения»:

«...основным условием предоставления бесплатной медико-санитарной помощи населению Республики Таджикистан является наличие направления семейного врача, участкового терапевта, педиатра, акушера-гинеколога, территориального учреждения здравоохранения, заключение врачебно-контрольной комиссии».

Однако все указанные документы выдаются только по месту прописки. Без прописки нельзя получить направление врача, и, таким образом, доступ брошенных семей к услугам здравоохранения ограничивается, ведь зачастую они не проживают по месту прописки. Подобные требования действуют и в сфере образования¹⁶⁵.

4.2.3. Мигранты, имеющие ВИЧ/туберкулез

Еще один серьезный фактор риска для трудящихся мигрантов из Таджикистана — заражение в принимающих странах инфекционными заболеваниями, в том числе ВИЧ-инфекцией, туберкулезом и т.п.

Трудовая миграция серьезно подрывает здоровье мигрантов. Компактное проживание, низкий социально-экономический статус, нехватка полноценного питания,

стресс от нахождения вдали от привычного окружения — все эти факторы повышают риск заражения туберкулезом среди таджикских мигрантов¹⁶⁶. Примерно 20%, или каждый пятый, из всех вновь выявленных больных туберкулезом в Таджикистане — трудовой мигрант. В 2016 году из общего числа вновь выявленных больных туберкулезом 927 случаев, или 17%, пришлось на трудовых мигрантов¹⁶⁷. В 2016 году ВИЧ-положительный статус был выявлен у 155 человек, протестированных под кодом трудового мигранта, что составляет 14,8% от общего числа всех новых случаев выявления ВИЧ. Для сравнения: в 2012 году ВИЧ-положительный статус был выявлен всего у 65 трудовых мигрантов (7,7%)¹⁶⁸.

Нужды и потребности мигрантов, имеющих ВИЧ/туберкулез

Туберкулез и ВИЧ представляют опасность для здоровья нации в целом, а в частности служат препятствием для осуществления трудовой деятельности мигрантов в России. Поэтому существует острая необходимость в расширении мероприятий, направленных на профилактику распространения туберкулеза и ВИЧ и лечение этих заболеваний среди трудовых мигрантов. Однако в начале 2015 года было прекращено финансирование¹⁶⁹ Программой развития ООН проектов, связанных с проведением информационных и профилактических мероприятий среди трудовых мигрантов. Также была приостановлена и соответствующая деятельность НПО, а государственные программы по профилактике ВИЧ и туберкулеза не имеют целевого финансирования.

¹⁶³ МОМ в Центральной Азии. Уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии: оценка потребностей мигрантов и общин и управление рисками, 2017.

¹⁶⁴ Интервью с ведущим специалистом юридического отдела Министерства здравоохранения и социальной защиты населения Республики Таджикистан Гулмамадовым Ф. А. от 26 мая 2018 года.

¹⁶⁵ Альтернативный доклад НПО о выполнении Республикой Таджикистан Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. 54-я сессия Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, 2015 г.

¹⁶⁶ Аналитический обзор «Вопросы доступа мигрантов к мероприятиям по раннему выявлению, диагностике, профилактике и лечению туберкулеза и туберкулеза, сочетанного с ВИЧ-инфекцией». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.mednet.ru/images/stories/files/CMT/migranty.pdf>.

¹⁶⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.afew.org/ru/novosti/tajikistan-imported-diseases-ru/>.

¹⁶⁸ Интервью заместителя директора Республиканского центра по противодействию ВИЧ/СПИД в Таджикистане г-на Сайбурханова Д. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.afew.org/ru/novosti/tajikistan-imported-diseases-ru/>.

¹⁶⁹ Финансирование в основном шло через Программу развития ООН в рамках финансирования грантов Глобального фонда по борьбе с ВИЧ, туберкулезом и малярией.

Доступ к мерам государственной поддержки мигрантов, имеющих ВИЧ/туберкулез

Если какое-то из этих заболеваний выявляется у трудящихся-мигрантов в Российской Федерации, они теряют право на легальное трудоустройство. В результате они вынуждены вернуться на родину, либо жить и трудиться в России нелегально. С учетом этого необходимо усилить в республике профилактическую работу по раннему выявлению различных заболеваний среди трудящихся-мигрантов. На сегодня это сложная задача, поскольку из-за малочисленности семейных врачей и нехватки среднего медицинского персонала медицинские учреждения не в состоянии охватить большую армию трудящихся-мигрантов. Необходимо наращивать кадровый потенциал учреждений первичной медико-санитарной помощи, оснастить их диагностическим оборудованием, как в городах, так и в селах. В настоящее время у государства нет на это ресурсов, поэтому проблема можно попробовать решить за счет привлечения внешней помощи.

Согласно Национальной программе по противодействию эпидемии вируса иммунодефицита человека в Республике Таджикистан на 2017–2020 годы правительство страны поддерживает осуществление на национальном уровне мер противодействия эпидемии вируса иммунодефицита человека, главным образом обеспечивая необходимый персонал, оплату его труда, наличие помещений, возмещение текущих расходов, а также частичную закупку диагностических тест-систем и лекарственных препаратов для лечения оппортунистических инфекций. Выявление и лечение больных туберкулезом осуществляется в соответствии с Национальным стратегическим планом защиты населения от туберкулеза в Республике Таджикистан на период 2015–2020 годов.

4.2.4. Мигранты, ставшие жертвой торговли людьми

Как правило, основной предпосылкой торговли людьми является неурегулированная миграция. В Республике Таджикистан ведется учет преступлений,

связанных с торговлей людьми, а также количества жертв торговли людьми. Так, международные организации сообщили, что за первые 11 месяцев 2017 года правоохранительные органы Республики Таджикистан возбудили 22 уголовных дела по статье 130.1 Уголовного кодекса страны. 13 дополнительных случаев были выявлены на основании статьи 132 и 10 — по статье 167¹⁷⁰. Однако эти данные относительно, так как торговля людьми обладает высокой степенью латентности, и, с учетом объективных и субъективных факторов, установить реальное количество преступлений в этой сфере и лиц, пострадавших от торговли людьми, невозможно.

Согласно обзору Государственного департамента США о торговле людьми в 2018 году последние пять лет Таджикистан является источником и, в меньшей степени, страной назначения для мужчин, женщин и детей, подвергшихся принудительному труду, а также страной происхождения и назначения для женщин и детей, подвергшихся сексуальной торговле. Таджикиские мужчины и женщины подвергаются принудительному труду в сельском хозяйстве и строительстве в России, ОАЭ, Казахстане и, в меньшей степени, в других странах Центральной Азии, Турции и Афганистане. В Таджикистане растет число случаев, когда мужчины подвергаются трудовой эксплуатации в сельском хозяйстве, сфере строительства и на рынках. Также поступают сообщения о торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации. Женщины и дети из Таджикистана подвергаются сексуальной торговле в основном в Турции, ОАЭ и России, а также в Саудовской Аравии, Казахстане, Афганистане и в самом Таджикистане¹⁷¹.

Нужды и потребности мигрантов, ставших жертвами торговли людьми

В Республике Таджикистан уголовное преследование торговцев людьми в основном осуществляется на основании обращения самой жертвы торговли людьми в правоохранительные органы либо в консульство.

Также торговцев людьми и жертв такой торговли выявляют сотрудники уполномоченных органов в ходе своей работы.

Одной из основных задач органов и лиц, ответственных за противодействие торговле людьми, является оказание необходимой комплексной помощи жертвам. Практика показывает, что жертвы торговли людьми нуждаются в следующих видах помощи: правовой помощи и помощи в восстановлении и оформлении документов, в том числе заявлений и сообщений в связи с совершенным преступлением в сфере торговли людьми; психологической и социальной поддержке, с тем, чтобы утвердить потерпевших в их намерении свидетельствовать против преступников; сопровождении и постоянном контакте на протяжении всего периода предварительного следствия и судебного рассмотрения дела. Также необходимо обеспечить безопасность потерпевших, находящихся в приютах общественных организаций, т.к. сами эти организации не располагают всеми необходимыми ресурсами и полномочиями для принятия мер безопасности; принять меры по защите тайны личной жизни потерпевших и прежде всего защиты потерпевших от нежелательных и опасных контактов со средствами массовой информации; предоставлять потерпевшим информацию об уголовном процессе и о роли потерпевших в процессе, включая информацию об их правах и обязанностях; информировать потерпевших о событиях в ходе расследования дела, в том числе о задержаниях подозреваемых и производимых следственных действиях, а также о последовательности и значении событий в зале суда, и об их последствиях для потерпевших и для исхода дела в целом; предоставлять потерпевшим возможность выражать свое мнение и обеспечивать защиту своих законных интересов; предоставлять помощи в подаче гражданского иска как в рамках уголовного дела, так и независимо; информировать и обеспечивать поддержку непосредственно в зале судебного заседания; заблаговременно готовить присутствие потерпевших в зале суда.

¹⁷⁰ Ежегодный доклад Госдепартамента США о торговле людьми в 2018 году. [Электронный ресурс] — <https://www.golos-ameriki.ru/a/state-department-2018-trafficking-in-persons-report/4458768.html>.

¹⁷¹ Там же.

Доступ к мерам государственной поддержки

Согласно законодательству Республики Таджикистан лицо, пострадавшее от торговли людьми, вправе обратиться в специализированные государственные или негосударственные учреждения за предоставлением ему на безвозмездной основе минимального пакета социальных услуг, включая получение крова и ночлега, питания, неотложной медицинской, психологической, правовой и материальной помощи, а также санитарно-гигиенического обслуживания в объеме, определенном законодательством Республики Таджикистан¹⁷².

Однако на практике не все жертвы торговли людьми (ЖТЛ) получают предусмотренную законом социальную помощь. Во-первых, это связано с тем, что ЖТЛ, имея низкое правосознание и недостаточные правовые знания, не обращаются для получения необходимого пакета социальных услуг. Во-вторых, ввиду существующих бюрократических препятствий, требующих сбора многочисленных документов и хождений по инстанциям, у многих ЖТЛ пропадает желание идти дальше для получения предусмотренной законом социальной помощи.

Жертвам торговли людьми в Таджикистане необходимая помощь предоставляется организациями гражданского общества, в том числе сетью НПО «Умеда» в рамках проекта «Укрепление мер реагирования правительства Республики Таджикистан в области противодействия торговле людьми», реализуемого МОМ при финансовой поддержке Бюро Государственного департамента США по международным вопросам борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности.

В стране имеются два убежища для жертв торговли людьми, одно — в Душанбе, второе — в городе Бустон Согдийской области. В настоящее время данные убежища могут в полной мере обеспечить необходимой помощью всех лиц, пострадавших от торговли людьми и обратившихся за помощью.

Следует отметить, что в настоящее время в Республике принят Порядок осуществления комплекса мер в рамках механизма перенаправления жертв торговли людьми. Основными целями настоящего документа являются эффективное обеспечение соблюдения прав жертв торговли людьми и их перенаправление для оказания им комплекса помощи и услуг, а также совершенствование национальной политики и процедур, касающихся жертв торговли людьми, в том числе нормативных положений по проживанию в стране и репатриации, выплаты жертвам компенсаций и защита свидетелей, разработка национальных планов действий и определение контрольных индикаторов для оценки достижения поставленных целей.

4.2.5. Беженцы и лица, ищущие убежище

По данным УВКБ ООН, на сегодня в Таджикистане насчитывается около 2,7 тысячи беженцев и 400 лиц, ищущих убежище. Большая часть из них переселилась в Таджикистан из соседнего Афганистана.

Нужды и потребности беженцев и лиц, ищущих убежище

Одной из ведущих потребностей беженцев является трудоустройство. В городах Вахдат, Бохтар, Худжанд, районе Рудаки, Бободжон Гафуровском и Джаббор Расуловском районах при поддержке НПО, партнеров УВКБ ООН, был проведен опрос 2381 человека из 437 домохозяйств беженцев. В результате было установлено, что 143 женщины и 391 мужчина трудоустроены, а 316 женщин и 156 мужчин остаются безработными. 38% безработных беженцев указали, что не могут найти работу, 22% заняты уходом за другими членами семьи, 17% не работают по состоянию здоровья, 7% — по причине низкой оплаты труда, у 5% нет необходимых навыков труда, у 1% нет разрешения на работу, остальные 8% указали иные причины безработицы¹⁷³.

Доступ к мерам государственной поддержки

Согласно Постановлению Правительства Республики Таджикистан №599 от 2 декабря 2008 г. уполномоченным органом по вопросам работы с беженцами является МВД, в структуре которого создан отдел гражданства и работы с беженцами. Закон «О беженцах» от 2002 г. устанавливает экономические и социальные гарантии защиты прав и законных интересов беженцев и лиц, ищущих убежище. В соответствии с положениями данного закона беженцы пользуются всеми правами и свободами, предусмотренными для граждан Таджикистана, за исключением, как указано в законе, «ограничений, вызванных необходимостью соблюдения интересов национальной безопасности». В частности, лицо, ходатайствующее о признании беженцем в Республике Таджикистан, и члены его семьи имеют право свободно передвигаться по всей территории Республики Таджикистан, за исключением закрытых областей, городов и районов. В Таджикистане принят Перечень населенных пунктов республики, в которых лицам, ищущим убежище, и беженцам временное проживание не разрешено. В этот перечень входят: ГБАО, Душанбе, Турсунзода, Рогун, Вахдат, Файзабадский, Варзобский районы и т.д. (всего 1 область, 24 города и района), что ограничивает их права.

Также беженец имеет право на обеспечение судебной защитой; на получение образования и медицинской помощи; на получение услуг переводчика; на освобождение от уплаты расходов, связанных с рассмотрением ходатайства о предоставлении статуса беженца на всех стадиях, и другие права.

Необходимо отметить, что согласно исследованию УВКБ ООН¹⁷⁴ около 87% детей беженцев школьного возраста учатся в государственных и частных учреждениях, а 13% детей беженцев школьного возраста не посещают школу или бросили учебу по разным причинам¹⁷⁵.

¹⁷² Ежегодный доклад Госдепартамента США о торговле людьми в 2018 году. [Электронный ресурс] — <https://www.golos-ameriki.ru/a/state-department-2018-trafficking-in-persons-report/4458768.html>.

¹⁷³ <http://today.tj/tadzhikistan/1953-pomosch-afganskim-bezhencam-uvkb-oon-predstavil-v-dushanbe-novuyu-strategiyu.html>.

¹⁷⁴ В опросе участвовал 2381 человек из 437 домохозяйств беженцев. 435 домохозяйств представлены афганскими беженцами и два домохозяйства — выходцами из Пакистана.

¹⁷⁵ <http://today.tj/tadzhikistan/1953-pomosch-afganskim-bezhencam-uvkb-oon-predstavil-v-dushanbe-novuyu-strategiyu.html>.

Сводная таблица факторов уязвимости мигрантов и членов их семей на институциональном уровне: Республика Таджикистан

Категория мигранта в уязвимой ситуации	Признаки уязвимости мигранта исходя из уязвимых ситуаций	Ограничения в доступе к основным правам
Трудящиеся мигранты, имеющие запрет на повторный въезд в страну назначения	<ul style="list-style-type: none"> • Ограниченные финансовые возможности • Отсутствие образования, специальности или профессии • Подавленное психологическое состояние • Относительно молодой возраст «запретника» • Негативный опыт миграции • Невозможность трудоустройства внутри страны после возвращения и «бремя» основного кормильца • Наличие серьезных заболеваний, приобретенных во время миграции, которые ограничивают въезд в страну назначения • Риск уголовной ответственности в случае повторного выезда в трудовую миграцию с подложными документами • Потенциальная жертва для вербовки запрещенными группировками. 	<p>Ограниченный доступ к:</p> <ul style="list-style-type: none"> • получению кредитов для развития ДПД (ввиду отсутствия финансов или необходимой информации и знаний, отсутствие специальных кредитов) • необходимым медицинским услугам • государственным программам поддержки (рассчитаны на относительно небольшое количество вернувшихся мигрантов) • программам психологической поддержки (не существуют или очень мало) • информации об имеющихся правах и услугах
Члены семьи (супруги и дети), оставленные мигрантами (основными кормильцами) в стране происхождения)	<ul style="list-style-type: none"> • Высокий уровень бедности и отсутствие возможности трудоустройства в сельских регионах • Отсутствие образования, квалификации и неконкурентоспособность на внутреннем рынке труда (чаще среди городского населения) • Отсутствие возможности трудоустройства ввиду большого объема домашних обязательств: уход за детьми и за другими членами семьи (в том числе стариками, лицами с инвалидностью и т.д.) • Подавленное психологическое состояние ввиду дискриминации в семье родственников супруга-мигранта • Высокая экономическая зависимость от семьи супруга-мигранта, в том числе отсутствие права на жилье • Высокий риск стать жертвой домашнего насилия во время отсутствия супруга-мигранта • Отсутствие официального зарегистрированного брака у женщины и статуса детей (нет паспорта, свидетельства о браке или свидетельства о рождении детей) • Высокий риск передачи ВИЧ и других ИПП от супруга-мигранта • Низкий уровень правовых знаний и знаний по вопросам здоровья • Бездзорные дети отстают в учебе. • Дети вынуждены работать и исключаются из процесса учебы (детский труд) • Дети без опеки • Дети без регистрации • Дети вынуждены выезжать в миграцию и потенциально могут работать нелегально в РФ (в РФ иностранные граждане могут работать с 18 лет) • Дети могут быть стигматизированы другими детьми (в случаях, когда семья брошена мигрантом), следствие — подавленное психологическое состояние • Существует риск совершения относительно детей противоправных действий. 	<p>Ограниченный доступ к:</p> <ul style="list-style-type: none"> • получению кредитов для развития ДПД (ввиду отсутствия финансов или необходимой информации и знаний) • необходимым медицинским услугам • информации об имеющихся правах и услугах <p>Отсутствуют:</p> <ul style="list-style-type: none"> • специальные программы поддержки таких семей • программы/проекты по психологической и социальной поддержке семей

Категория мигранта в уязвимой ситуации	Признаки уязвимости мигранта исходя из уязвимых ситуаций	Ограничения в доступе к основным правам
Трудящиеся-мигранты, имеющие заболевания ВИЧ и ТБ	<ul style="list-style-type: none"> • Пункты для категории 1 • Высокий уровень стигматизации в обществе и в системе государственных органов 	<ul style="list-style-type: none"> • Пункты для категории 1 <p>Законодательно ограничений доступа к труду у лиц с заболеванием ВИЧ нет, однако на практике мигранты с ВИЧ не могут устроиться на работу, если известен их статус</p>
Мигранты — жертвы торговли людьми	<ul style="list-style-type: none"> • Проблемы со здоровьем или инвалидность, которые являются следствием трудовой эксплуатации/рабства • Стигматизация в обществе (если эксплуатация сексуальная) • Отсутствие документов для возвращения в страну • Высокий риск угрозы безопасности жизни и здоровью • Отсутствие доступа к базовым нуждам (жилье, питание, здравоохранение) • Ограниченные финансовые возможности • Отсутствие образования, специальности или профессии • Подавленное психологическое состояние ввиду пережитого насилия или тяжелых условий труда • Риск повторной виктимизации 	<p>Ограниченный доступ к:</p> <ul style="list-style-type: none"> • правовой, социальной и медицинской помощи на практике <p>Недостаточная подготовка сотрудников по работе с этой группой</p> <p>Недостаточное финансирование государственных программ по реабилитации</p>
Беженцы и лица, ищущие убежища	<ul style="list-style-type: none"> • Статус беженца или лица, ищущего убежища • Отсутствие жилья, работы 	<ul style="list-style-type: none"> • Ограничение права на труд и образование, права передвижения • Отсутствие достаточного финансирования существующих программ поддержки

4.3. Обзор правовой основы доступа мигрантов в уязвимой ситуации к основным социальным гарантиям и услугам в Республике Таджикистан

Республика Таджикистан ратифицировала и подписала **конвенции МОТ, основные документы ООН, а также СНГ в области защиты прав человека и миграции**: Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966 года)¹⁷⁶, Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 года)¹⁷⁷, Международную конвенцию ООН о защите

прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 года)¹⁷⁸, Конвенцию о статусе беженцев (1961 года)¹⁷⁹, Конвенцию о правах ребенка (1989)¹⁸⁰, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 года)¹⁸¹, Конвенцию о борьбе с транснациональной организованной преступностью (2000 года) и дополняющие ее Протокол о предупреждении и пресечении торговли

людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху)¹⁸², Конвенцию МОТ № 97 о трудящихся-мигрантах (1949)¹⁸³, Конвенцию МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам-мигрантам равных возможностей и обращения (1975 года)¹⁸⁴, Конвенцию МОТ № 182 о запрещении и немедленных

¹⁷⁶ Ратифицирован 13 ноября 1998 года за № 701//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1998, № 23–24, ст. 323.

¹⁷⁷ Ратифицирован 13 ноября 1998 года за № 701//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1998, № 23–24, ст. 323.

¹⁷⁸ Дата присоединения — 28 ноября 2001 года. Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2001, № 11, ст. 697.

¹⁷⁹ Ратифицирован 12 октября 1992 года. Вступил в силу для Республики Таджикистан 07 октября 1993 года.

¹⁸⁰ Ратифицирован 26 июня 1993 года за № 30//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1993, № 14, ст. 317.

¹⁸¹ Ратифицирован 26 июня 1993 года за № 31//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1993, № 14, ст. 318.

¹⁸² Ратифицирован 29 мая 2002 года № 645//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2002, № 5, ст. 505.

¹⁸³ Ратифицирован 2 октября 2006 года № 357//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2006, № 10, ст. 416.

¹⁸⁴ Дата присоединения — 2 октября 2006 года № 358//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2006, № 10, ст. 417.

мерах по искоренению наихудших форм детского труда¹⁸⁵, а также иные международно-правовые акты, такие как Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов в странах СНГ от 15 апреля 1994 года; Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 21 ноября 1994 года; Соглашение государств СНГ о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией от 06 марта 1998 года; Соглашение о сотрудничестве в борьбе с торговлей людьми, органами и тканями человека от 04 сентября 2006 г.; Соглашение об образовании Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ от 05 октября 2007 г. и Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников СНГ от 14 ноября 2008 г.

Кроме того, Таджикистан подписал ряд **двухсторонних соглашений** о регулировании трудовой миграции: Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Российской Федерации о трудовой деятельности и защите прав граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан от 16 октября 2004 года; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Кыргызской Республики «О трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» от 6 мая 1998 года¹⁸⁶, Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Казахстан «О трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Таджикистан, временно работающих на территории Республики Казахстан, о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Республики Таджикистан» от 4 мая 2006 года¹⁸⁷. Гарантии, установленные в данных Соглашениях, охватывают мигрантов, на законных основаниях осуществляющих трудовую дея-

тельность в странах назначения, и не распространяются на мигрантов, имеющих неурегулированный статус.

Важным двусторонним соглашением в области трудовой миграции является **Соглашение о порядке пребывания граждан Таджикистана в Российской Федерации**, подписанное 08 февраля 2013 г, которое регулирует обязанность постановки на миграционный учет граждан Таджикистана в течение 15 дней с даты въезда, взамен действовавших 7 дней. На основании **Соглашения о порядке пребывания граждан Республики Таджикистан на территории Республики Казахстан и граждан Республики Казахстан на территории Республики Таджикистан** граждане государств при въезде на территории обоих государств освобождаются от обязанности регистрации (постановка на учет по месту пребывания) в компетентных органах в течение 30 календарных суток со дня въезда. Регистрация граждан государств обеих сторон производится на срок, не превышающий 90 суток с момента пересечения государственной границы. Ранее срок регистрации для граждан Таджикистана в этой стране составлял 5 дней, а общая продолжительность пребывания — не более 1 месяца.

Таджикистан продолжает активно работать над заключением двусторонних соглашений с Российской Федерацией в области трудовой миграции как основной страной назначения. На протяжении 2017–2018 годов правительства стран ведут переговоры по заключению следующих соглашений: Соглашения о сотрудничестве в области миграции; Соглашения о реадмиссии и исполнительном протоколе о порядке его реализации; Соглашения об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации. А в случае подписания Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения на получение пенсии смогут

претендовать все мигранты, имевшие урегулированный статус в РФ, то есть те, что платили налоги и имели полис социального страхования¹⁸⁸.

Согласно ст. 35, 38, 39 и 41 **Конституции Республики Таджикистан** каждый имеет право на труд, выбор профессии, работу, охрану труда и социальную защиту от безработицы, а также на охрану здоровья и пользуется бесплатной медицинской помощью в государственных учреждениях здравоохранения. Каждому гарантируется социальное обеспечение в старости, в случаях болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца и в других случаях, определяемых законом. Государство гарантирует общее основное обязательное бесплатное образование в государственных учебных заведениях.

Основополагающим законом, который устанавливает порядок выезда граждан Республики Таджикистан для трудоустройства за границу и регламентирует порядок осуществления деятельности трудящихся-мигрантов, является **Закон Республики Таджикистан «О миграции»** №882 от 11 декабря 1999 года. Вместе с тем он имеет ряд недостатков и противоречий, которые напрямую влияют на трудовых мигрантов. Ключевые нормы Закона являются бланкетными (к примеру, ст. 5, 6, 84, 9 Закона). Закон не охватывает все стороны и аспекты внешней трудовой миграции. Из 27 статей Закона только 5 в той или иной степени касаются внешней занятости, включая два разных компонента — трудовую миграцию за рубежом и трудовую миграцию (иностранную) внутри страны. Нормы закона по защите прав трудящихся-мигрантов в основном направлены на защиту прав таджикских мигрантов за границей, отсутствует упоминание о возвращающихся трудящихся-мигрантах и их поддержке. Также в Законе есть ряд недочетов в вопросах направления трудящихся-мигрантов на работу за рубеж, порядка выезда и въезда трудящихся-мигрантов и заключения трудового договора. В Законе не сохранился понятия «трудящийся-мигрант»,

¹⁸⁵ Ратифицирован 13 декабря 2000 года №196//Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2000, №12, ст. 606.

¹⁸⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=4537.

¹⁸⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2006, №10, ст. 440.

¹⁸⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ru.sputnik-tj.com/migration/20170817/1023088764/tajikistan-rossiya-pensiya-migranty.html>.

«уязвимый мигрант» и «семья с детьми, оставленная мигрантом».

С целью устранения указанных пробелов разработан проект нового Закона Республики Таджикистан «О трудовой миграции», однако, на взгляд исследователей, новый законопроект также обладает существенными недостатками, не учитывая основные требования современной жизни по регулированию выезда и возвращения трудовых мигрантов в страну. Предложения исследователей по внесению изменений в данный основополагающий акт страны приведены в разделе рекомендаций.

Закон Республики Таджикистан «О защите прав ребенка» № 1196 от 18 марта 2015 года¹⁸⁹ устанавливает государственные гарантии социальной и правовой защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (на труд, на жилище, на охрану здоровья, получение образования, на бесплатную юридическую помощь). В Законе при перечислении ситуаций, касающихся ребенка, оставшегося без попечения родителей, не используется термин «дети, оставленные мигрантами». Однако именно указанная категория все чаще вызывает беспокойство государственных органов, поэтому должна быть включена в перечень как одна из наиболее уязвимых.

В соответствии с **Законом Республики Таджикистан «Об исполнительном производстве»** от 20 марта 2008 года¹⁹⁰ (ст. 42¹) судебные исполнители могут ограничивать выезд трудовых мигрантов «в случае неисполнения должником без уважительной причины требований исполнительного документа», при этом судебный исполнитель выносит постановление

об ограничении выезда должника за пределы Республики Таджикистан. С точки зрения международного права (ст. 8 Международной Конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей¹⁹¹ и ст. 12 Международного Пакта о гражданских и политических правах¹⁹²) решение об ограничении свободы передвижения могут принимать только судебные органы. Такое ограничение существенно нарушает конституционное право граждан на свободу передвижения, сужает возможности для трудоустройства за границей и повышает внутреннюю уязвимость мигранта.

Закон Республики Таджикистан «О пенсионном обеспечении граждан Республики Таджикистан» от 25 июня 1993 года¹⁹³ гарантирует социальную защищенность пенсионеров путем установления пенсий на уровне, ориентированном на прожиточный минимум. Согласно Закону пенсии гражданам страны, работавшим за ее пределами, исчисляются из заработной платы (дохода), с которой уплачены социальные страховые взносы. Уплата мигрантами социальных страховых взносов на основании указанного Закона¹⁹⁴ и налогового законодательства¹⁹⁵ также является основанием для зачета трудового стажа мигрантов. Таким образом, в законодательстве установлены гарантии и процедуры, направленные на получение мигрантами пенсионного обеспечения, но неизвестно, какой процент таджикских мигрантов использует эти нормы закона и какова практика по выплатам пенсий мигрантам, делавшим взносы. Кроме того, вопрос информирования трудящихся-мигрантов о таких положениях закона также остается открытым. Проведенные опросы показали, что трудящиеся-мигранты, не зная нормы

Закона, не уплачивают социальные страховые взносы и лишаются трудового стажа и пенсии, что ставит их в положение уязвимости.

Трудящиеся-мигранты в Таджикистане, не зарегистрированные в системе пенсионного страхования страны, могут претендовать на получение социальной пенсии по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца. Кроме этого, у трудящихся-мигрантов, как и у остальных граждан страны, есть право на получение пособия по безработице. Однако получение такого пособия осложнено административными барьерами¹⁹⁶.

Закон Республики Таджикистан «О социальном обслуживании» от 5 января 2008 года¹⁹⁷ дает разъяснение понятия «трудная жизненная ситуация». Это ситуация, объективно нарушающая нормальную жизнедеятельность гражданина, или ситуация, которую он не может преодолеть самостоятельно, а именно: инвалидность; преклонный возраст (старость); болезнь; последствия производственной травмы и профессионального заболевания; потеря кормильца, одиночество, сиротство, безнадзорность; отсутствие определенного места жительства; устойчивая психическая зависимость, последствия насилия или ситуаций, связанных с риском для жизни; иные трудные жизненные ситуации. Как видно из указанного определения, оно не является исчерпывающим и не охватывает ситуацию, связанную с уязвимостью положения мигрантов. Для обеспечения уязвимых мигрантов необходимым объемом социальных услуг понятие «трудная жизненная ситуация» должно включать и мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации.

¹⁸⁹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2015, № 3, ст. 218.

¹⁹⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2008, № 3, ст. 192.

¹⁹¹ Была ратифицирована Таджикистаном в 2001 году и вступила в силу в 2002 г.

¹⁹² Таджикистан присоединился к данному международно-правовому документу 04 января 1999 года.

¹⁹³ Ведомости Верховного Совета Республики Таджикистан. 1993, № 15–16, ст. 350.

¹⁹⁴ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://tajmigration.ru/zakon-respubliki-tadzhikistan-o-migracii.html>.

¹⁹⁵ Налоговый Кодекс Республики Таджикистан от 2012 года, ст. 212.

¹⁹⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rce.kg/2018/01/08/edinyj-doklad-po-migratsii-v-kyrgyzskoj-respublike-respublike-armeniya-respublike-tadzhikistan-i-rossijskoj-federatsii/>.

¹⁹⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008, № 1 часть 2, ст. 24.

Закон Республики Таджикистан «Об адресной социальной помощи» от 24 февраля 2017 года¹⁹⁸ направлен на содействие смягчению трудной жизненной ситуации и поддержание малоимущих граждан (семей), минимальный доход которых ниже критерия нуждаемости. Государственные гарантии (социальные льготы и пособия) для мигрантов в уязвимой ситуации как отдельной категории не установлены, потому что сам по себе факт нахождения лица в миграции не является показателем для признания гражданина (семьи) малоимущим.

Закон Республики Таджикистан «О содействии занятости населения» от 1 августа 2003 года предусматривает, что государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, нуждающимся в социальной защите и испытывающим трудности в поиске работы и не способным на равных конкурировать на рынке труда. Этим Законом дано определение рынку труда — важному элементу в условиях трудовой миграции, однако в нормах Закона нет понятий «нуждающийся в социальной защите», «испытывающий трудности в поиске работы», а также «не способный на равных конкурировать на рынке труда». Мигранты в уязвимых ситуациях нуждаются в социальной защите, испытывают трудности в поиске работы, а также не способны на равных конкурировать на рынке труда. Поэтому необходимо предусмотреть использование в Законе указанных понятий и охватить ими уязвимых мигрантов (мигрантов с запретом на повторный въезд в страну назначения; мигрантов, имеющих ВИЧ/туберкулез; мигрантов, ставших жертвами торговли людьми и (или) незаконного ввоза мигрантов; беженцев и лиц, ищущих убежище).

Закон Республики Таджикистан «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей» от 2 августа 2011 года¹⁹⁹ возлагает, в первую очередь, ответственность по защите детей от детского труда и эксплуатации на родителей, а не на уполномоченных государственных служащих как агентов государства. В связи с этим необходимо привести ст. 12 указанно-

го Закона в соответствие с нормами Конвенции МОТ №182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда. Это представляется особенно актуальным в свете существующих в стране практик отправки на работу несовершеннолетних, чаще мальчиков, за рубеж.

Закон Республики Таджикистан «Об образовании» от 22 июля 2013 года²⁰⁰ предусматривает полные гарантии получения всех форм и видов образования для детей, включая уязвимые категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей с ограниченными возможностями, инвалидов и т.д.

Более четкое определение в Законе об образовании понятия «дети мигрантов», в том числе упоминание детей без попечения родителей, детей, оставленных мигрантами, позволит эффективнее решать задачи в данной сфере.

Представитель НПО «Ахтари бахт» в своем интервью сказала, что дети мигрантов чаще, чем другие дети, не посещают занятия в школе либо у них наблюдается отставание в учебе. Есть дети, у которых отец и старшие братья являются трудовыми мигрантами и работают в основном в России. Ребенок подсознательно тянется к ним, т.е. уже в старших классах готовится к работе в миграции, так как, по его мнению, только таким образом можно обеспечить свое благополучие. В связи с тем что в Таджикистане преобладает миграция мужского населения, бремя ведения хозяйства и все проблемы, связанные с ней, в том числе обеспечение посещения детьми школьных занятий, ложится на жену мигранта. Однако подростки мало слушаются матерей и часто игнорируют их требования ходить в школу. В таких случаях явно чувствуется нехватка отцовской руки. К сожалению, в ответ на свои требования хорошо учиться, чтобы в будущем поступить в вуз и стать высококвалифицированными специалистами, преподаватели

не раз слышали от подростков, что их отцы с высшим образованием не нашли себе работу на родине и сейчас работают в чужой стране штукатурами на стройке; и что они тоже поедут в Россию, и будут работать на строительстве, а там диплом не нужен.

Отмечены случаи непосещения школы детьми мигрантов из-за материальных затруднений. Поэтому для возвращения детей мигрантов в школу принимаются разные меры, например оказание материальной помощи, или административного характера — составляются соответствующие протоколы в отношении матерей таких детей. Однако последнее является малоэффективным.

Кодекс здравоохранения Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года²⁰¹ устанавливает ряд понятий, которыми охватываются определенные категории граждан, в том числе трудовые мигранты в уязвимых ситуациях. Так, в особую группу входят лица, подверженные высокому риску заболеть туберкулезом: контактирующие с больными туберкулезом, трудовые мигранты, инфицированные ВИЧ, женщины, не соблюдающие интервалы между родами, дети, не прошедшие вакцинацию бациллой Кальметте, заключенные, больные сахарным диабетом и хроническими заболеваниями легких. Уязвимые группы населения — лица, для которых, в связи с влиянием неблагоприятных семейных, экономических, социальных, культурных и трудовых факторов, повышается риск инфицирования ВИЧ, в том числе трудовые мигранты, заключенные, беспризорные дети, молодежь с симптомами заболеваний, передающихся половым путем, половые партнеры лиц, употребляющих инъекционные наркотики.

Согласно **Закону Республики Таджикистан «О противодействии торговле людьми и оказании помощи жертвам торговли людьми»** от 26 июля 2014 года²⁰² лица, пострадавшие от торговли людьми, пользуются бесплатной ме-

¹⁹⁸ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2017, №1–2, ст. 19.

¹⁹⁹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2011, №7–8, ст. 616.

²⁰⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2013, №7, ст. 532.

²⁰¹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2017, №5, ч. 1, ст. 270.

дицинской, правовой и иной помощью, а также социальной защитой.

В конце 2016 года с целью реализации норм данного Закона и защиты прав и законных интересов жертв торговли людьми и уязвимых мигрантов, а также для обеспечения эффективного противодействия торговле людьми на рассмотрение правительства отправлены проекты следующих подзаконных актов и нормативно-правовых актов:

- Положение Межведомственной Комиссии по противодействию торговле людьми.
- Типовое Положение территориальных комиссий по противодействию торговле людьми.
- Типовое Положение специальных государственных и негосударственных учреждений по оказанию помощи жертвам торговли людьми.

- Положение Государственного фонда по оказанию помощи жертвам торговли людьми.
- Правила организации специальных центров по оказанию помощи жертвам торговли людьми.
- Правила идентификации жертв торговли людьми.
- Постановление правительства Республики Таджикистан «Об утверждении Перечня преступлений, связанных с торговлей людьми» и т.п.

Рабочей группой были подготовлены также проекты законов о внесении изменений и дополнений в ряд кодексов (Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс) и других нормативно-правовых актов Республики Таджикистан, касающиеся вопросов противодействия торговле людьми. Принятие указанных документов улучшит нормативно-правовую базу противодейст-

вия торговле людьми, защиты прав жертв торговли людьми и уязвимых трудящихся-мигрантов.

Закон Республики Таджикистан «О беженцах» от 10 мая 2002 года²⁰³

устанавливает объем прав и обязанностей лиц, признаваемых беженцами. Закон содержит как много положительных моментов, так и недочетов. Одним из его существенных недостатков является ограничение в проживании беженцев согласно перечню населенных пунктов, определенному правительством Республики Таджикистан. Кроме того, в Законе предусмотрена возможность ограничения прав лиц, ищущих убежище, по мотивам национальной безопасности и иным причинам, и одновременно отсутствует четкая их регламентация, что может вести к ограничению прав лиц, ищущих убежище.

4.4. Государственная политика по вопросам оказания поддержки социально уязвимым категориям населения в трудной жизненной ситуации, включая мигрантов в уязвимой ситуации

В настоящий момент различные аспекты трудовой миграции регулируются разными программными документами, которые не всегда взаимосвязаны. Кроме того, такие вопросы, как обеспечение защиты прав женщин — трудящихся-мигрантов, брошенных мигрантами семей, вопросы, связанные с реализацией прав детей мигрантов, которые страдают от негативных последствий миграции, пока не отражены ни в одном программном документе, и, следовательно, целостная государственная политика в этих вопросах отсутствует²⁰⁴.

Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года²⁰⁵ (НСР-2030) учитывает международные обязательства Республики Таджикистан по Повестке дня на XXI век

и Целям устойчивого развития (ЦУР), одобренным 70-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2015 года. Данная Национальная стратегия определяет, что меры, предусмотренные в ней, будут в том числе направлены и на упорядочение процессов трудовой миграции, оптимизацию преимуществ организованной трудовой миграции и улучшение социальной и правовой поддержки трудовых мигрантов в стране и за рубежом. В Национальной стратегии затрагиваются вопросы пенсий для трудящихся-мигрантов, снижения численности трудовых мигрантов, снижения зависимости от денежных переводов мигрантов, стимулирование создания продуктивных рабочих мест для возвращающихся малоквалифицированных мигрантов, содействие в переподготовке мигрантов и т.д.

Следует отметить, что согласно данной Национальной стратегии развития до 2030 года правительство страны намерено диверсифицировать потоки трудовой миграции из РФ в другие страны. Но пока не заработает система домиграционной подготовки, достижение этой цели представляется маловероятным. Кроме повышения профессиональной и языковой подготовки мигрантов, для диверсификации внешних рынков труда необходимо наличие сильных и ответственных частных и государственных агентств занятости.

Программа среднесрочного развития Республики Таджикистан на 2016–2020 годы²⁰⁶ сфокусирована на ближайшей перспективе и определяет, что в области диверсификации внешней трудовой мигра-

²⁰² Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, №7 (часть 1), 2014г., №393.

²⁰³ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2002, №4, ч. 1, ст. 305.

²⁰⁴ Единый доклад по миграции в Кыргызской Республике, Республике Армения, Республике Таджикистан и Российской Федерации: <http://migrussia.ru/images/Edinyj-doklad-final.pdf>.

²⁰⁵ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан от 1 октября 2016 года, №392. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.tajikngo.tj/ru/-mainmenu-1/item/3105-natsionalnaya-strategiya-razvitiya-respubliki-tadzhikistan-na-period-do-2030-goda.html>.

²⁰⁶ Утверждено постановлением Маджлиси намоёндагои Маджлиси Оли Республики Таджикистан №678 от 28 декабря 2016 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nbt.tj/files/program/programm_ru.pdf.

ции необходимо совершенствование механизмов управления внешней трудовой миграцией, улучшение условий миграции путем: разработки и внедрения информационных систем межведомственного взаимодействия в рамках управления внешней трудовой миграцией; совершенствования нормативно-правовой системы защиты трудовых мигрантов; активизации усилий по обеспечению защиты труда и социальной защиты трудовых мигрантов и их семей, в том числе с помощью двусторонних соглашений об организованном временном наборе граждан страны и пенсионном обеспечении; создания гендерно-чувствительного пакета действий по предотъездной подготовке трудящихся-мигрантов и членов их семей и т.д.

Государственная программа содействия занятости населения Республики Таджикистан на 2018–2019 годы²⁰⁷

среди иных мер особо отмечает необходимость поддержки малого и среднего предпринимательства, с учетом доступа и возможностей для молодежи и женщин как наиболее уязвимых категорий; разработки и реализации комплекса мер для стимулирования и создания условий эффективной занятости для уязвимых слоев населения; разработки и реализации мер по адаптации деятельности возвратившихся на Родину трудовых мигрантов, которым запрещен въезд в страны назначения, к условиям рынка труда республики. По мнению исследователей, выполнение указанных задач влияет на снижение уровня уязвимости трудовых мигрантов.

Государственная стратегия развития рынка труда Республики Таджикистан до 2020 года²⁰⁸ призвана способствовать повышению уровня занятости путем активизации трудоспособного населения, совершенствования среды предпринимательства и создания гибкого, защищенного и доступного для всех рынка труда.

Одной из положительных сторон Стратегии является то, что она определяет группу населения, которая подвержена риску социального отчуждения. Это лица, которые неспособны получить доход, имеют недостаточный доход или нерегулярные доходы — ищущие работу с недостаточным уровнем образования, в том числе студенты, отчисленные из учебных заведений, с недостаточными навыками или устаревшей профессией. Также данная Стратегия акцентирует внимание на необходимости реформы иммиграционного законодательства с целью обеспечения баланса между интересами государства, соблюдением прав иностранных граждан, запретом дискриминации и эффективным регулированием трудовой деятельности иностранных граждан.

Концепция развития семьи в Республике Таджикистан²⁰⁹

содержит положения, в которых высказана обеспокоенность по поводу того, что одной из основных причин рождения детей-инвалидов в 15–20% случаев являются вирусные инфекционные заболевания (цитомегаловирус, хламидиоз, токсоплазмоз, вирус обычного герпеса и др.) и болезни, которые чаще встречаются в семьях трудовых мигрантов. Иных упоминаний о семьях трудовых мигрантов в Концепции нет, в то время как стране необходима стратегия, более полно учитывающая проблемы семей с детьми, оставленных мигрантами.

Национальная стратегия здоровья населения Республики Таджикистан на период 2010–2020 годов²¹⁰

содержит понятия «мигрант» и «трудовая миграция». Так, мигрант — это лицо, совершающее межпоселенное территориальное передвижение с целью смены постоянного места жительства, работы, учебы, отдыха и др. навсегда или на определенный срок (от 1 дня до нескольких лет). А трудовая

миграция (миграция рабочей силы) — это межпоселенные передвижения трудоспособного населения, имеющие, как правило, возвратный характер после завершения трудовой деятельности. Примечательно, что данная Стратегия относит трудовых мигрантов и членов их семей к другим уязвимым группам населения и предусматривает меры защиты их здоровья и оказания им необходимой медицинской помощи.

Национальная программа по противодействию эпидемии вируса иммунодефицита человека в Республике Таджикистан на 2017–2020 годы

от 25 февраля 2017 года, №89²¹¹ содержит данные официальной статистики, подтверждающие связь между заболеванием и миграцией. Основным путем передачи вируса иммунодефицита человека среди людей, бывших в трудовой миграции, в 2015 году был половой — 151 случай (91,5%). Данные официальной статистики последних лет также показывают, что почти у каждой ВИЧ-положительной беременной женщины муж находился в предыдущие годы в международной трудовой миграции, и он также является носителем ВИЧ. Приведенные выше факты со всей очевидностью демонстрируют наличие определенных связей между международной трудовой миграцией граждан страны и увеличением новых случаев вируса иммунодефицита человека в стране. Такое положение диктует необходимость отнесения международных трудовых мигрантов из Таджикистана к уязвимым группам населения и неотложного проведения среди них и их половых партнеров всего спектра комплексных мероприятий по профилактике вируса иммунодефицита человека, инфекций, передающихся половым путем и туберкулеза.

Национальный стратегический план защиты населения от туберкулеза в Республике Таджикистан на период

²⁰⁷ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан №499 от 26 октября 2017 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=130357.

²⁰⁸ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан №277 2 июня 2011года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=116301.

²⁰⁹ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан №801 от 30 декабря 2015 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=126050.

²¹⁰ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан №265 от 2 августа 2010 года.

²¹¹ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан №89 от 25 февраля 2017 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=128847.

2015–2020 годов²¹². Официальная статистика не дает информации о распространенности туберкулеза среди трудовых мигрантов. Как известно, заболевание туберкулезом является препятствием для получения разрешения на труд в Российской Федерации, поэтому необходимо внедрить мероприятия, направленные на профилактику распространения туберкулеза и его лечение среди трудовых мигрантов. Трудовые мигранты сталкиваются с повышенным риском заражения туберкулезом по причине скученности проживания и работы, а также повышенной уязвимости в отношении ВИЧ, недостаточного питания и злоупотребления наркотическими веществами. Задержки в диагностике и лечении туберкулеза среди мигрантов связаны с трудностями доступа к помощи в странах пребывания, недостатком знаний, низким уровнем обращаемости, стигматизацией и маргинализацией. Недружественные по отношению к мигранту медико-санитарные службы не способствуют желанию обращаться за помощью или придерживаться лечения. Распространенность туберкулеза среди мигрантов негативно влияет на экономическое состояние как самих мигрантов и их семей, так и всей страны — в связи с потерей множеством людей трудоспособности, прекращением денежных переводов и высокими расходами в системе здравоохранения.

Хотя данный Национальный план признает, что трудовые мигранты являются группой, уязвимой к инфекции туберкулеза, он не предусматривает никаких специальных мероприятий, направленных на работу с трудовыми мигрантами. Так, данная группа не включена в механизм реализации Плана и в соответствующие координационные органы.

Национальная стратегия Республики Таджикистан по противодействию эк-

тремизму и терроризму на 2016–2020 годы²¹³ содержит отдельный параграф (§ 8), посвященный работе с трудовыми мигрантами. Как указано в документе, трудовые мигранты в странах их пребывания попадают под высокий риск радикализации и вовлечения в ряды экстремистских и террористических организаций. В связи с этим необходимы дополнительные меры по заключению соглашений с государствами пребывания мигрантов, направленные на улучшение условий их пребывания, усиление организационного и кадрового потенциала консульских учреждений и представительств миграционной службы за рубежом, усиление взаимодействия с общественными и правозащитными организациями, таджикскими диаспорами, правоохранительными органами и миграционными службами стран пребывания мигрантов по защите их прав и предупреждению вербовки со стороны экстремистских групп, а также улучшение качества домиграционной подготовки граждан.

Национальная стратегия активизации роли женщин в Республике Таджикистан на 2011–2020 годы²¹⁴. В данной Национальной стратегии назван ряд угроз в отношении женщин: во-первых, риск остаться в группе бедного населения. Эта угроза в основном касается женщин — пенсионеров и инвалидов, одиноких матерей, матерей, имеющих на содержании детей-инвалидов, жен трудовых мигрантов. Во-вторых, более слабые конкурентные позиции женщин усугубляют положение женщин и способствуют росту безработицы. В-третьих, экономические права мужчин и женщин не имеют механизмов реализации в силу отсутствия необходимого правосознания у широких слоев граждан республики. И еще одна угроза, отсутствие исследований и информационных кампаний по борьбе с дискриминацией женщин в области занятости. Национальная стратегия определяет ряд прогрессивных

мер в этой области, однако, на взгляд исследователей, недостаточно четко решает актуальные для страны вопросы, связанные с феминизацией трудовой миграции, и семей с детьми, оставленных мигрантами в уязвимой ситуации.

Стратегия государственной молодежной политики в Республике Таджикистан до 2020 года²¹⁵ среди своих целевых групп выделяет такую группу, как молодые мигранты, однако не связывает ее с повышенными рисками и ситуациями уязвимости в ходе миграционного процесса.

Национальный план по противодействию торговле людьми в Республике Таджикистан на 2016–2018 годы²¹⁶ представляет собой очередной из ряда документов, определяющих задачи в области противодействия торговле людьми. Во исполнение пункта 34 Национального плана был разработан и принят Порядок осуществления комплекса мер в рамках механизма перенаправления жертв торговли людьми, утвержденный Постановлением правительства Республики Таджикистан от 27 июля 2016 года за № 327. Согласно пункту 2 Порядка данный документ определяет меры по реализации защиты и оказанию помощи жертвам торговли людьми, уязвимым мигрантам, а также предусматривает наличие таких компонентов, как предоставление безусловной помощи жертвам торговли людьми в период наблюдения, предоставление особого статуса защиты на протяжении всего периода уголовного расследования, соблюдение анонимности, защита персональных данных и т. д. Однако это единственное упоминание об уязвимых мигрантах, и впоследствии в контексте Порядка речь идет лишь о жертвах торговли людьми, без других упоминаний об уязвимых мигрантах и членах семей, оставленных трудовыми мигрантами.

²¹² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://afew.tj/images/files/pdf/nac.strategicheskij_plan_zashchity_naseleniya_ot_tuberkuleza_2015-2020.pdf.

²¹³ Утвержден Указом президента Республики Таджикистан № 776 от 12 ноября 2016 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=128036.

²¹⁴ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан № 269 от 29 мая 2010 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://kumitaizanon.tj/index.php/ru/postanovleniya/55-o-natsionalnoj-strategii-aktivizatsii-rol-i-zhenshchin-v-respublike-tadzhikistan-na-2011-2020-gody>.

²¹⁵ Утверждена постановлением правительства Республики Таджикистан № 480 от 4 октября 2011 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://mmk.tj/ru/Government-programs/strategy/youth-policy>.

²¹⁶ Утвержден Постановлением правительства Республики Таджикистан № 326 от 27 июля 2016 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=127614.

Стратегия деятельности института Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан на 2016–2020 гг.

Согласно данной Стратегии одним из приоритетов (приоритет №6) является обеспечение прав трудовых мигрантов и членов их семей. С целью содействия защите прав трудовых мигрантов из Таджикистана Уполномоченный подписал Меморандумы о сотрудничестве с Уполномоченными по правам человека других стран, в частности Российской Федерации; налажил постоянное сотрудничество с обществами таджиков в данных странах. В 2015 году открыта Общественная приемная УПЧ в г. Екатеринбург Свердловской области (Россия). УПЧ будет поддерживать существующую деятельность по защите прав трудовых мигрантов посредством приема и рассмотрения обращений граждан, а также вести мониторинг эффек-

тивности программ по реинтеграции трудовых мигрантов в Таджикистане.

Авторы исследования полагают, что для более полной реализации вышеуказанного приоритета №6 необходимо разработать эффективные механизмы и процедуры приема обращений мигрантов в странах назначения и содействовать разработке эффективных программ реинтеграции трудовых мигрантов в Республике Таджикистан.

Стратегия деятельности Уполномоченного по правам ребенка на 2018–2020 годы²¹⁷

Своей основной сферой внимания избрала детей с инвалидностью. Такой выбор обусловлен тем, что дети с инвалидностью — одна из наиболее уязвимых групп в системе образования. Другие уязвимые категории детей, в том числе дети трудя-

щихся-мигрантов, в частности дети мигрантов-«запретников» и дети семей, оставленных мигрантами, таковыми в Стратегии не признаются. Вместе с тем, учитывая актуальность проблемы, следует предложить внести в последующие Стратегии деятельности Уполномоченного по правам ребенка такую целевую группу, как дети трудящихся-мигрантов.

Таким образом, многочисленные программные документы, принятые в стране, хотя и упоминают отдельные категории мигрантов и их семей в уязвимых ситуациях, не обеспечивают комплексного подхода к данной категории. Это позволяет предложить государству сфокусировать свое внимание именно на данных категориях, включив их в последующие Программы и Стратегии.

4.5. Институциональные основы обеспечения социальной поддержки мигрантов в уязвимой ситуации

Институциональную основу миграции в Республике Таджикистан составляет деятельность государственных и негосударственных учреждений, а также НПО, направленная на обеспечение управления миграцией в республике, защиту прав и законных интересов мигрантов, а также оказание им необходимой помощи.

Координирующим органом, действующим на постоянной основе с целью разработки и принятия соответствующих решений по вопросам мигрантов всех категорий, беженцев и лиц, ищущих убежища является **Межведомственная Комиссия по регулированию миграционных процессов при правительстве Республики Таджикистан** (далее — Комиссия). Основной задачей Комиссии является координация деятельности министерств, ведомств и местных исполнительных органов государственной власти по управлению миграционными процессами в Республике Таджикистан²¹⁸.

Министерство здравоохранения и социальной защиты населения Республики Таджикистан осуществляет разработку и реализацию единой государственной политики в области охраны здоровья и социальной защиты населения²¹⁹. С участием представителей данного министерства на уровне СНГ в настоящее время прорабатываются механизмы взаимного признания медицинских сертификатов трудовых мигрантов всеми странами СНГ, что положительно повлияет на доступ мигрантов к медицинским услугам.

Министерство труда, миграции и занятости Республики Таджикистан осуществляет контроль и проверку деятельности физических и юридических лиц в сфере трудовой миграции, реализует ряд информационно-профилактических мер, направленных на противодействие незаконной миграции; обеспечивает защиту прав и законных интересов граждан Республики Таджикистан, находящихся за пределами Республики Таджикистан, и ставших жертвами незаконной миграции.

Министерство образования и науки Республики Таджикистан имеет полномочия по обучению трудящихся-мигрантов. Эта деятельность осуществляется в рамках Национальной стратегии развития и направлена на повышение профессионального уровня, правовой грамотности, обучения русскому языку и организованного привлечения трудящихся-мигрантов для работы за рубежом.

Задачами **Комиссии по правам ребенка** являются социально-бытовое устройство детей, оказавшихся в сложной жизненной ситуации; принятие мер к обеспечению защиты ребенка от физического, сексуального, психологического и иных видов насилия, от вовлечения ребенка в разовые антиобщественные действия; участие в организации работы по выявлению жестокого обращения с ребенком, безнадзорных и беспризорных детей, родителей, опекунов, попечителей, приемных родителей, не выполняющих обязанности по содержанию, воспитанию и образованию

²¹⁷ Утверждено приказом Уполномоченного по правам человека в Республике Таджикистан № 149 от 23 октября 2017 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://vhk.tj/images/strategy/O4CR_Strategy_2018_-_2020_TAJ_RUS_ENG.pdf.

²¹⁸ Положение о Межведомственной Комиссии по регулированию миграционных процессов при правительстве Республики Таджикистан. Утверждено Постановлением правительства Республики Таджикистан № 462 от 27 октября 1997 года.

²¹⁹ Положение о Министерстве здравоохранения и социальной защиты населения Республики Таджикистан. Утверждено Постановлением правительства Республики Таджикистан № 148 от 3 марта 2014 года.

ребенка либо отрицательно влияющих на его поведение, учет лиц данных категорий и т.д.²²⁰

В соответствии со ст. 11 Закона Республики Таджикистан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» **Уполномоченный по правам человека** может оказывать содействие по соблюдению и восстановлению нарушенных прав человека²²¹. Работа с трудящимися-мигрантами является приоритетным направлением работы данного института, который направляет свои усилия на налаживание координации и сотрудничества с диаспорами таджиков за рубежом, разработку и распространение соответствующих материалов о правах трудящихся-мигрантов, распространение подробной информации о ситуации с защитой прав трудящихся-мигрантов в СМИ. Институт Уполномоченного имеет правовые приемные в регионах страны, куда трудящиеся-мигранты также могут обращаться за правовой помощью.

Несмотря на широкие полномочия в сфере защиты прав человека, этот институт по защите прав человека, в том числе трудящихся-мигрантов, еще находится на стадии становления. Очевидно, что необходимо укреплять кадровый потенциал данного ведомства в вопросах трудовой миграции и защиты прав трудящихся-мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации.

Международные организации и организации гражданского общества

29 ноября 1994 года Республика Таджикистан была принята в качестве полно-

правного государства-члена в **Международную организацию по миграции (МОМ)**. МОМ поддерживает правительство Таджикистана, поощряя социально-экономическое развитие через безопасные и хорошо управляемые миграционные процедуры и оказывая прямую помощь возвращающимся мигрантам и общинам, затронутым миграцией в Таджикистане. В рамках своего мандата МОМ в Таджикистане возглавляет усилия по борьбе с незаконной миграцией, предоставляет полный спектр юридических, информационных и реинтеграционных услуг, особенно тем мигрантам, которые находятся в уязвимом положении или подверглись эксплуатации. МОМ в Таджикистане также работает над вопросами общественного здравоохранения, особенно в отношении инфекционных заболеваний, таких как туберкулез и ВИЧ, с акцентом на здоровье трудящихся-мигрантов и их семей.

На протяжении 1993–1994 годов в Республике Таджикистан открыли свои представительства Офис Программы развития ООН (ПРООН), Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), офис Международной организации труда и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, действует Рамочная программа ЮНДАФ, направленная на оказание помощи наиболее уязвимым слоям населения, включая уязвимых мигрантов.

Организации гражданского общества активно участвуют в реализации миграционной политики, вносят свой вклад

в защиту прав и законных интересов мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации, а также членов их семей.

Институт «Открытое Общество» — Фонд Содействия в Таджикистане (Фонд Сороса) способствует пилотированию комплексной программы социальной и экономической реинтеграции возвращающихся мигрантов совместно с Министерством труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан и в консультации с международными донорами.

Для успешной реинтеграции вернувшихся трудовых мигрантов на отечественный рынок труда важным фактором является обеспечение повсеместного доступа к полезной информации и услугам. В данный момент **ГИПИ (Гражданская Инициатива Политики Интернета)** разрабатывает веб-платформу, интерактивный портал услуг для трудового мигранта, который будет включать веб-сайт для предоставления информационных и других услуг, востребованных трудовым мигрантом, и веб-сайт по поиску и размещению вакансий. Работу портала поддерживают мобильные устройства, компьютеры, платежные терминалы и колл-центры.

Общественная организация «Центр инновационного развития» — аналитическая организация, проводящая исследования домохозяйств возвратившихся трудовых мигрантов в Таджикистане. Тем самым она вносит свой вклад в понимание всего комплекса проблем, стоящих перед возвращающимися мигрантами и их семьями.

²²⁰ Положение Комиссии по правам ребенка. Утверждено Постановлением правительства Республики Таджикистан № 377 от 1 августа 2008 года.

²²¹ Закон Республики Таджикистан № 372 от 20 марта 2008 года.

РУКОВОДСТВО ПО ИДЕНТИФИКАЦИИ
И ПЕРЕНАПРАВЛЕНИЮ МИГРАНТОВ
В УЯЗВИМЫХ СИТУАЦИЯХ

Глава 1. Общие положения Руководства по идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях

1.1. Цель Руководства

Ежегодно миллионы мужчин и женщин покидают свои дома и пересекают национальные границы в поисках более высокой заработной платы, лучших возможностей для себя и своих семей, большей безопасности. На различных этапах перемещения они могут оказаться в уязвимом положении, нуждаясь в защите и помощи. Поэтому для решения проблем, с которыми столкнулись мигранты в уязвимых ситуациях в трех странах, необходимы последовательность и координация работы государственных органов, некоммерческих и международных организаций.

Данное Руководство разработано с целью обеспечить эффективное взаимодействие и единство подходов в деятельности различных служб и ведомств при идентификации и перенаправлении мигрантов в уязвимых ситуациях во время пребывания в стране назначения, транзита и по возвра-

щении в страну происхождения.

Данное Руководство основано на общепризнанных международных стандартах в области прав человека и связанных с ними принципов, включая принципы международного трудового права, права беженцев, уголовного права и гуманитарного права. Также его основные принципы опираются на руководство МОМ в оказании помощи жертвам торговли людьми и учитывают Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты, подготовленные Группой по глобальной миграции²²² и положения Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах 2016 года²²³.

Во всех трех странах существуют законы или подзаконные акты, направленные на противодействие торговле людьми,

по вопросам беженцев и лиц, ищущих убежище, инструкции по работе с лицами, ходатайствующими о предоставлении статуса беженца, разработаны или находятся в процессе разработки, зачастую под эгидой МОМ, методические рекомендации по идентификации и перенаправлению жертв торговли людьми. Признавая, что беженцы и лица, ищущие убежища, а также жертвы торговли людьми являются представителями наиболее признанных в национальном праве уязвимых категорий мигрантов, данное Руководство призвано охватить менее видимые, но не менее серьезные категории и ситуации уязвимости. В рамках данного исследования особый интерес и практическую новизну будет представлять разработка стандартных операционных процедур для идентификации и перенаправления транзитных и иных категорий мигрантов в уязвимых ситуациях и семей, оставленных мигрантами.

1.2. Основные подходы и принципы для обеспечения прав и законных интересов мигрантов в уязвимых ситуациях

1.2.1. Подходы Руководства по идентификации и перенаправлению

Подходы, которые применяются к рассмотрению ситуации уязвимости мигрантов во время или после миграции со стороны различных ведомств и организаций, могут быть разными. Соответственно, выбранные ими меры реагирования также будут различаться, иногда отражая ведомственный, профильный подход. Эффективное разрешение вызовов, с которыми сталкиваются мигранты, требует более комплексного подхода. Как отмечается в ст. 22

Нью-Йоркской декларации, «Мы подчеркиваем важность всеобъемлющего подхода к решению соответствующих вопросов и будем обеспечивать всем лицам, прибывающим в наши страны, и особенно тем, которые перемещаются в составе больших групп, будь то беженцы или мигранты, чуткий, гуманный, уважающий их достоинство и учитывающий гендерные аспекты своевременный прием с учетом интересов этих людей. Мы будем также обеспечивать полное соблюдение и защиту их прав человека и основных свобод»²²⁴.

В рамках данного Руководства будут предложены четыре концептуальных подхода, которые, предлагается использовать всем государственным, некоммерческим и международным организациям для обеспечения прав и свобод мигрантов в уязвимых ситуациях:

- подход, основанный на соблюдении прав человека;
- подход, основанный на учете гендерного аспекта;
- межсекторальный подход, основанный на нуждах мигранта;

²²² Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. 37-я сессия, 26 февраля — 23 марта 2018 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/002/01/PDF/G1800201.pdf?OpenElement>.

²²³ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf.

²²⁴ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 года, ст. 22 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf.

- контекстуальный подход в рамках концепции уязвимости.

Эксперты уверены, что только синтез рассмотренных ниже подходов позволит заложить основы для создания целостной системы идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях.

Подход, основанный на соблюдении прав человека

Подход к решению проблемы уязвимости мигрантов, основанный на соблюдении прав человека, призван устранить нарушения прав человека-мигранта, которые являются одновременно и причиной, и следствием уязвимости.

В этом подходе существуют два вектора. Во-первых, правообладатели-мигранты должны иметь знания и навыки по самоидентификации и требованию выполнения своих прав. Данный правозащитный подход предполагает, что любой тип уязвимости возникает под влиянием внешних факторов, поэтому его использование не ведет к стигматизации мигрантов или отказу им в способности свободно принимать решения²²⁵.

Во-вторых, следует усилить потенциал государственных органов как гарантов этих прав, чтобы они могли идентифицировать и оказывать помощь мигрантам²²⁶. Подход, основанный на соблюдении прав человека, четко регламентирует и требует от государств закрепления на законодательном уровне прав мигранта наравне с правами граждан страны, а также соответствующих обязанностей государственных и некоммерческих организаций, которые заключаются в уважении, защите и соблюдении таких прав.

Использование подхода, основанного на соблюдении прав человека, предполагает, что любые действия, политики или

программы соответствуют международным стандартам в сфере прав человека, что услуги доступны мигрантам в уязвимой ситуации, а их качество обеспечено в рамках системы перенаправления, включающей как государственные органы, так и некоммерческие и международные структуры.

Данный подход предполагает внедрение системы мониторинга выполнения, подотчетности и ответственности уполномоченных лиц за несоблюдение международных и национальных стандартов и законов в сфере соблюдения прав человека, в том числе мигранта.

Подход, основанный на учете гендерного аспекта

Данный подход предполагает, что на практике, а иногда и на законодательном уровне, существуют ситуации неравенства в отношении мужчин и женщин, поэтому необходимы специальные меры для достижения гендерного равенства. В Нью-Йоркской декларации (ст. 31) указано, что при регулировании миграционных потоков должны учитываться гендерные аспекты, поощряться гендерное равенство, гарантироваться полное уважение и защита прав человека женщин и девочек. Кроме того, указано, что следует «принимать во внимание различия в потребностях и возможностях женщин, девочек, мальчиков и мужчин и в степени их подверженности тем или иным рискам»²²⁷.

Ситуация миграции по-разному влияет на мужчин и женщин, вызывая неодинаковые реакции и последствия. Органы и организации должны учитывать потребности особых групп мигрантов — женщин и девочек, включая представительниц маргинализированных групп. Женщины этих групп могут подвергаться повышенному риску насилия до, во время или после ситуации миграции и находиться в особой ситуации уязвимости, так как они являются «легкой

добычей» для агрессоров, насильников и траффикеров, которые знают, что эти женщины не способны постоять за себя.

Не следует забывать о гендерном аспекте и в отношении мужчин, так как трудовая миграция в регионе связана с такими проблемами, как трудовая эксплуатация и принудительный труд мужчин, неспособность найти квалифицированную работу за границей для молодых мужчин, повышенные риски стигматизации после неуспешной трудовой миграции и т.д.

Сотрудники государственных, некоммерческих и международных организаций должны осознавать и рассматривать гендерный компонент при оценке той или иной ситуации уязвимости, а также демонстрировать подход к работе, учитывающий последствия гендерных стереотипов на мигрантов — мужчин и женщин.

Межсекторальный подход, основанный на нуждах мигранта

Подход, при котором в центре внимания находятся мигранты в уязвимой ситуации, предполагает, что сотрудники, отвечающие за идентификацию и перенаправление, уделяют первоочередное внимание правам и потребностям данных лиц, обеспечивают качественное выявление как самих мигрантов, так и их нужд.

Согласно данному подходу все органы и организации обеспечивают необходимую степень координации для эффективной идентификации, которая является залогом качественного и комплексного оказания услуг в сферах социальной и правовой защиты, здравоохранения, образования и т.д. Учитывая международный характер миграции, работа с мигрантами в уязвимых ситуациях может выходить за рамки одного государства и требовать создания и использования межгосударственных механизмов идентификации и перенаправления.

²²⁵ Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. 37-я сессия, 26 февраля — 23 марта 2018 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Migration/Pages/HRC37.aspx>.

²²⁶ UNFPA2010b, UNWomenVirtualKnowledgeCentre, OHCHR/WHO.

²²⁷ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 года, ст. 31. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf.

Контекстуальный подход в рамках концепции уязвимости

Как указано в Докладе Верховного комиссара ООН по правам человека, «...права человека являются универсальными, неотъемлемыми, неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными. В международной системе защиты прав человека четко разъясняется, что для осуществления этих прав и соблюдения основополагающего принципа недискриминации носители обязанностей должны принимать во внимание уникальные и индивидуальные обстоятельства каждого человека»²²⁸.

Контекстуальный подход подразумевает, что любые действия или высказывания могут быть верно поняты только в определенном контексте, который их обуславливает²²⁹. Причем действия или высказывания могут соотноситься как с индивидуальной ситуацией, так и со значительно более широким контекстом — общественно-политическим или исторически обусловленным.

Данный контекстуальный подход позволяет вводить градацию индикаторов уязвимости мигрантов на различных уровнях: структурном, общинном, уровне домохозяйств и индивидуальном. Только учет всех факторов в совокупности позволяет максимально четко признать мигранта таким, что находится в уязвимой ситуации. Также данный подход предполагает, что любые социальные вмешательства (в т.ч. изменения законодательства) должны учитывать и основываться на культурно-историческом контексте, в котором происходило становление правовой доктрины того или иного государства.

1.2.2. Принципы Руководства по идентификации и перенаправлению

Данные принципы являются отправной точкой для разработки дальнейших действий и процедур. Принципы — это та правовая основа, на которой создаются процедуры, предназначенные для взаи-

модействия граждан с властью и государством. Если стандартные операционные процедуры отвечают на вопрос «как», то принципы служат основополагающей базой, отвечающей на вопрос «почему или зачем».

В данных принципах заложены общие основы по идентификации и перенаправлению отдельных категорий мигрантов в уязвимых ситуациях, включая мигрантов, пострадавших от сексуального или гендерного насилия, мигрантов, которые остались дома в ситуации крайней нищеты, или которые вернулись на родину и могут подвергаться стигматизации, а также несовершеннолетних мигрантов. Данные принципы основаны на международных документах по правам человека и защите прав мигрантов, а также учитывают факторы уязвимости.

(a) Правосубъектность мигранта в уязвимой ситуации

Правосубъектность означает предусмотренную нормами права способность и возможность быть участником правоотношений. В международных документах о правах человека (ст. 6 Всеобщей декларации прав человека, ст. 16 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 13 Нью-Йоркской декларации) записано, что каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности. Основными характеристиками правосубъектности в теории права являются правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. И если дееспособность и деликтоспособность частично зависят от личных черт человека, его умственных, возрастных характеристик и могут ограничиваться в законодательстве, то правоспособность (способность лица иметь гражданские права и гражданские обязанности) признается в равной мере за всеми

гражданами. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются равной с гражданами правоспособностью и имеют право действовать в защиту своих прав.

Мигрант в уязвимой ситуации должен признаваться правоспособным со стороны всех остальных субъектов права, и прежде всего со стороны государственных органов. Для этого его права должны быть объективно закреплены в законодательстве, он не должен быть «забыт» в национальном праве.

(b) Недискриминация

По всему миру наблюдается рост ксенофобии и расизма по отношению к беженцам и мигрантам, что вызывает большую озабоченность международного сообщества²³⁰. Поэтому особенно актуальным является принцип недискриминации. Права мигранта в уязвимой ситуации должны соблюдаться в части недискриминации по признаку расы, языка или этнического происхождения, пола, возраста, сексуальной ориентации, религиозных верований, политических взглядов, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, а также факта эксплуатации или насилия.

(c) Обеспечение наилучших интересов ребенка

В том случае, когда мигрант в уязвимой ситуации является несовершеннолетним, его интересы признаются приоритетными по отношению к задачам и целям любых органов и организаций. В ст. 32 Нью-Йоркской декларации отмечена необходимость защиты основных свобод всех детей-беженцев и детей-мигрантов независимо от их статуса, особенно в отношении несопровождаемых

²²⁸ Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практические руководящие указания в отношении такой защиты. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Совет по правам человека. 37-я сессия, 26 февраля — 23 марта 2018 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Migration/Pages/HRC37.aspx>.

²²⁹ Annis, David. 1978. "A Contextualist Theory of Epistemic Justification", in *American Philosophical Quarterly*, 15: 213–219.

²³⁰ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 года, ст. 13 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf.

детей и детей, разлученных со своими семьями²³¹. Для защиты детей используются следующие руководящие принципы:

- При оказании помощи и защиты, предоставляемой детям, первоочередное внимание должно быть уделено обеспечению наилучших интересов ребенка.
- Детям должно быть гарантировано не только принятие мер по защите жизни, но и максимально возможное развитие, включая умственное и эмоциональное.
- Несовершеннолетний, несмотря на закрепление за ним опекуна (попечителя), должен получать информационную поддержку в достаточном объеме и возможность высказывать свои пожелания, опасения, мнения на всех этапах идентификации и перенаправления, учитывая возраст и степень понимания ситуации, причем взглядам ребенка должно уделяться должное внимание в соответствии с его возрастом и зрелостью.
- Детям должно быть гарантировано право на получение помощи и поддержки в соответствии с потребностями каждой возрастной группы и учетом особенностей каждого ребенка.

(d) Самоопределение и информированное согласие

Любой совершеннолетний дееспособный мигрант в уязвимой ситуации имеет право на выбор и принятие самостоятельного решения в отношении своей жизни. Данное право распространяется также на полную автономию по вступлению в отношения со специалистами и прекращение взаимодействия с ними. Данный принцип самоопределения должен всегда учитываться специалистами, с признанием того, что мигрант в уязвимой ситуации всегда лучше знает о своих потребностях и особых жизненных обстоятельствах.

Практическая реализация данного принципа заключается в том, что

начиная с момента интервьюирования и до полного восстановления в обществе любая организация или орган, работающий с мигрантом в уязвимой ситуации, прежде чем попытаться получить согласие на какое-либо предложение или действие, должны объяснять проводимые действия и процедуры таким образом, чтобы мигрант смог понять их. Мигрант должен быть извещен о цели работы, применяемых методах и способах использования полученной информации. Работа с мигрантом допускается только после того, как он дал информированное согласие в ней участвовать. В случае если мигрант не в состоянии сам принимать решение о своем участии в работе, такое решение должно быть принято его законными представителями. Не допускается перенаправление к любой организации без информированного согласия на то мигранта в уязвимой ситуации.

Информированное согласие означает, что мигрант в уязвимой ситуации информирован о правах, возможном объеме поддержки и последствиях для него и семьи в отношении принятого решения. Информация для принятия решения должна предоставляться на понятном языке, в доступной форме и быть письменной зафиксирована.

(e) Конфиденциальность и защита персональных данных

Информация о мигрантах в уязвимых ситуациях, которая содержит обстоятельства преступления в отношении них (например, сексуальное насилие) и обнародование которой создает угрозу жизни или здоровью мигранта, членам его семьи, а также лицам, участвующим в противодействии преступлению или оказывающим помощь, не подлежит разглашению.

Персональная информация о мигранте в уязвимой ситуации не может собираться, использоваться, переда-

ваться третьим лицам или обрабатываться без письменного и информированного согласия на то мигранта. Мигрант в уязвимой ситуации также должен быть информирован о возможности получения доступа к своим данным по первому требованию. В процессе перенаправления задействованные органы и организации должны быть готовы обходиться минимумом информации о мигранте. Все меры в отношении мигранта в уязвимой ситуации следует предварять надлежащей оценкой риска.

Этот принцип особенно важен, когда речь идет о таких категориях, как жертвы торговли людьми, беженцы, мигранты, пострадавшие от сексуального или гендерного насилия. Разглашение личной информации мигрантов или информации об их ситуации может выглядеть безопасным для одних категорий мигрантов, в то время как другие категории уязвимых мигрантов могут оказаться из-за этого в ситуации дискриминации и стигматизации.

(f) Избежание повторной виктимизации

Государственные органы, некоммерческие и международные организации должны избегать повторной виктимизации, то есть ситуации, когда вместо помощи и перенаправления сотрудники служб усугубляют страдания мигранта.

Мигрант в уязвимой ситуации может столкнуться с разными лишениями, злоупотреблениями, насилием, как до, так и во время и после миграции. Поэтому сотрудникам соответствующих служб следует поддерживать мигранта, оказавшегося в уязвимой ситуации, не осуждать его, особенно (но не только) если речь идет о совершенном в отношении мигранта насилии. Слушать следует внимательно, без нажима, не принуждая говорить. Следует проявлять осторожность при обсуждении деликатных тем через переводчиков.

²³¹ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: принята 71-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 19 сентября 2016 года, ст. 32 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration_RUS.pdf.

В случае нарушения мигрантом национального законодательства национальное право может содержать положения об освобождении от ответственности (например, освобождение от административной ответственности жертв торговли людьми), что является надлежащей практикой применения принципа избежания повторной виктимизации.

(g) **Индивидуальный комплексный подход**

Мигранту в уязвимой ситуации должен быть предоставлен один уполномоченный специалист (либо координатор случая), который обязан обеспечить получение комплекса качественных услуг, способствующего его эффективной реабилитации. Задачей специалиста является оценка возможности доступа мигранта

в уязвимой ситуации к требуемым услугам, выявление непосредственных и структурных препятствий, помощь в их устранении, налаживание отношений со всеми органами и организациями, задействованными в процессе реабилитации и реинтеграции, для обеспечения непрерывности и комплексности услуг, основанных на межсекторальном и междисциплинарном подходе.

Глава 2. Стандартные операционные процедуры по идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Казахстан

Уполномоченные органы и организации, участвующие в реализации СОП:

- Пограничная служба Комитета национальной безопасности Республики Казахстан.
- Министерство внутренних дел Республики Казахстан.
- Комитет миграционной службы МВД Республики Казахстан.

- Комитет по чрезвычайным ситуациям МВД Республики Казахстан.
- Министерство образования и науки Республики Казахстан (городские и областные департаменты).
- Министерство здравоохранения Республики Казахстан (медучреждения и городские областные департаменты).
- Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казах-

стан (городские и областные департаменты).

- Министерство иностранных дел Республики Казахстан.
- Местные исполнительные органы власти (акиматы).
- Общественные организации и международные организации (МОМ, УВКБ ООН, НПО — партнеры).

2.1. Проект стандартных операционных процедур по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимых ситуациях в Республике Казахстан

Шаг 1. Выявление мигранта в уязвимой ситуации

1.1. Выявление является первым шагом в реализации национального механизма перенаправления, гарантирующего доступ уязвимым мигрантам к помощи в государственных, общественных и международных организациях.

1.2. Выявление сотрудниками уполномоченных органов уязвимых мигрантов может производиться:

- На основе обращения мигранта, других лиц в отношении уязвимого мигранта (сам мигрант, родственники, друзья, свидетели уязвимой ситуации).
- Сотрудниками государственных уполномоченных органов, в частности

сотрудниками миграционной службы и иных уполномоченных органов (МВД, КНБ, Министерство иностранных дел, Министерство здравоохранения, Министерство труда и соцзащиты населения, акиматы), в процессе своей профессиональной и служебной деятельности.

- Представителями международных и некоммерческих организаций, чья деятельность связана с оказанием помощи мигрантам, находящимся в уязвимой ситуации (МОМ, УВКБ ООН, НПО партнеры МОМ).

1.3. Выявление мигранта уполномоченными сотрудниками государственных органов, некоммерческих и международных организаций осуществляется на основании визуальных характеристик мигранта,

оценки поведения мигранта и его физического, психического состояния, позволяющих предполагать ситуацию уязвимости; информации, полученной в ходе беседы с мигрантом о его уязвимой ситуации или ситуации его семьи, находящейся с ним в Казахстане; и любыми иными путями, когда у специалиста возникают разумные и обоснованные основания полагать, что мигрант и члены его семьи могут находиться в уязвимой ситуации.

1.4. Представители уполномоченных органов, выявивших мигранта в уязвимой ситуации, предлагают мигранту, с его согласия, заполнить Первичную анкету мигранта в уязвимой ситуации (*Форма 1*), которая выдается на казахском, русском, таджикском, кыргызском или узбекском языках, в зависимости от родного языка мигранта.

Первичная анкета мигранта в уязвимой ситуации

Фамилия, имя, отчество

Дата рождения день, месяц, год

 г.

Место рождения: страна, город, район, населенный пункт

Сколько членов семьи находится вместе с вами в Казахстане

Дата первого въезда в Казахстан и пункт пересечения границы

Номер паспорта и дата выдачи, срок действия

Если нет паспорта, написать, где он — украли, потеряли, забрали (кто забрал)

Имеется ли официальное разрешение на работу в Казахстане

Вы добровольно работаете или вас заставляют

В последнее время против вас совершались противоправные действия (нападение, кража денег, вещей, насильственные действия сексуального характера)

Есть ли у вас проблемы со здоровьем, если да, написать, какие именно

Является ли Казахстан для вас страной назначения, или вы следуете транзитом в другую страну

Желаете ли вы вернуться на родину, есть ли у вас деньги на возвращение

Дата заполнения

Подпись

Отметка специалиста Миграционной службы

Наличие признаков уязвимости

 ДА

 НЕТ

Этические принципы проведения беседы, интервью с мигрантом в уязвимой ситуации

1. Обеспечить охрану, безопасность и поддержку.
2. Обеспечить приватность.
3. Обеспечить конфиденциальность.
4. Получить информированное согласие.
5. Проводить собеседование в деликатной и тактичной форме.
6. Слушать активно и отзывчиво.
7. Следить за появлением признаков того, что человеку нужен перерыв в процессе интервью.
8. Не допускать влияния любого предвзятого мнения и своих возможных предрассудков.
9. Верить. Не осуждать.
10. Сохранять профессионализм, относясь к людям с уважением и сочувствием.
11. Обеспечивать перевод и, при необходимости, психологическую помощь.

Шаг 2. Первичная беседа с мигрантом в уязвимой ситуации

2.1. После заполнения Первичной анкеты она незамедлительно передается ответственному специалисту территориальной миграционной службы. Этот специалист анализирует анкету.

2.2. В случае если признаков уязвимости не обнаружено, специалист миграционной службы делает соответствующую отметку в Первичной анкете.

2.3. Если же признаки уязвимости присутствуют, специалист обязан:

- сделать соответствующую отметку в Первичной анкете о наличии уязвимости;
- незамедлительно уведомить о мигранте сотрудника социальных служб или НПО — партнера МОМ для организации интервьюирования мигранта;
- самостоятельно организовать первичную беседу с мигрантом.

2.4. Целью первичной беседы является выявление первичных нужд и потребностей мигранта в уязвимой ситуации. Беседа проводится с соблюдением этических принципов (согласно *Форме 2*).

2.5. В случае выявления несовершеннолетнего мигранта, находящегося без сопровождения родителей, он должен быть передан в Центр адаптации несовершен-

нолетних. При обнаружении несопровождаемого несовершеннолетнего мигранта должны быть немедленно проинформированы органы опеки и попечительства, которые участвуют в процессе идентификации и оказания помощи несовершеннолетнему мигранту в целях обеспечения его наилучших интересов.

2.6. В ходе первичной беседы мигранту предлагается заполнить Заявление о первичной помощи мигранту и членам его семьи в уязвимой ситуации (*Форма 3*). Форма заявления о первичной помощи выдается на казахском, русском, таджикском, кыргызском или узбекском языках, в зависимости от родного языка мигранта.

2.7. Специалист миграционной службы должен оценить состояние мигранта и принять решение о необходимости немедленного привлечения других специалистов. Если специалист миграционной службы видит, что мигранту необходима срочная медицинская или психологическая помощь, он должен незамедлительно организовать для него такую помощь.

2.8. Если мигрант заявляет, что в отношении него совершены противоправные действия в Казахстане, специалист миграционной службы должен немедленно сообщить об этом сотрудникам криминальной полиции. Специалист миграционной службы должен присутствовать при опросе сотрудниками криминальной полиции мигранта в уязвимой ситуации и контроли-

ровать в дальнейшем все процессуальные действия полиции в отношении мигранта.

Шаг 3. Организация интервьюирования мигранта, находящегося в уязвимой ситуации

3.1. После сообщения специалистом миграционной службы о мигранте, находящемся в уязвимой ситуации, сотрудники социальных служб или НПО — партнеров МОМ (далее по тексту — специалист социальной службы) должны принять все возможные меры к незамедлительной встрече с мигрантом и проведению с ним интервью. Специалист миграционной службы должен оказывать всемерное содействие в организации данного интервью.

3.2. Перед началом интервью специалист социальной службы обязан сообщить мигранту информацию:

- о целях интервью,
- о процедурах идентификации, механизмах защиты, социальной и правовой помощи, которая будет оказана лицу в случае его признания мигрантом, находящимся в уязвимой ситуации.

3.3. В случае если мигрант согласен на проведение с ним интервью, он должен подписать заявление на согласие проведения с ним интервью. Если же мигрант отказывается от проведения интервью, он также должен подписать заявление об отказе в проведении с ним интервью (*Форма 4*).

Заявление о первичной помощи мигранту и членам семьи

Я, фамилия, имя, отчество

Дата и место рождения

Прошу оказать мне первичную помощь (указать какую — медицинскую, социальную, правовую)

(Если в первичной помощи нуждаются члены семьи, указать Ф.И.О. члена семьи и написать, в какой именно помощи он нуждается)

Дата

Подпись заявителя

Заявление о согласии на участие в интервьюировании

Я, фамилия, имя, отчество

Дата и место рождения

Согласен (-сна) на участие в интервьюировании и признании меня в качестве мигранта, находящегося в уязвимой ситуации (данная графа заполняется только в том случае, если нет возможности провести интервьюирование со всеми членами семьи, и оно проводится с главой семьи). **Также даю согласие на признание в качестве мигранта, находящегося в уязвимой ситуации, членов моей семьи**

(указать всех членов семьи, которые нуждаются в помощи)

Даю согласие использовать мои персональные данные, полученные в ходе интервьюирования, и передавать их в уполномоченные органы/организации, если это необходимо для оказания помощи мне и членам моей семьи.

Дата

Подпись заявителя

Заявление об отказе на участие в интервьюировании

Я, фамилия, имя, отчество

Дата и место рождения

Отказываюсь участвовать в интервьюировании, так как не считаю себя уязвимым мигрантом. Решение принято мной самостоятельно без какого-либо давления.

Дата

Подпись заявителя

Шаг 4. Обеспечение перевода

4.1. Если мигрант в уязвимой ситуации не владеет в достаточной степени ни казахским, ни русским языками, то ему (ей) должен быть предоставлен переводчик.

4.2. При привлечении переводчика необходимо руководствоваться следующими критериями:

- предпочтительно, чтобы переводчик был одного пола с мигрантом;
- не могут привлекаться в качестве переводчика друзья мигранта, члены семьи, лица, обратившиеся за помощью вместе с ним;
- не могут привлекаться в качестве переводчика сотрудники уполномоченного органа по проведению интервью;
- переводчик должен быть проинструктирован о его правах и обязанностях во время интервью и после него, и обязан подписать соглашение

о неразглашении информации, услышанной во время интервью, так как опрашиваемому лицу гарантируется конфиденциальность.

Шаг 5. Проведение интервьюирования

5.1. Интервьюирование проводится согласно этическим принципам проведения интервью (Форма 2).

5.2. Интервью должно проводиться специалистом социальной службы в закрытом помещении, желательно оборудованном средствами аудио- и видеофиксации интервью. При необходимости в процессе проведения интервью могут присутствовать психолог, переводчик.

5.3. Интервью проводится в форме свободной беседы, в ходе которой специалист социальной службы с помощью задаваемых вопросов устанавливает при-

надлежность мигранта к уязвимой категории. При проведении интервью специалист социальной службы заполняет Анкету (Форма 5), в которой указываются признаки мигранта, находящегося в уязвимой ситуации, либо отсутствие таковых.

5.4. Интервью должно быть проведено в максимально краткие сроки в течение одного рабочего дня. Во время проведения интервью мигранту должна быть предоставлена возможность перерыва для приема пищи и отдыха. Желательно, чтобы интервью длилось не более трех часов в сутки. Интервью должно проводиться в дневное время. В экстренных случаях, когда положение мигранта, находящегося в уязвимой ситуации, требует экстренного вмешательства, интервью может проводиться в ночное время. При проведении интервью специалист может использовать памятку для подготовки и проведения интервью (Форма 6).

Форма 5

АНКЕТА	
идентификации лица в качестве уязвимого мигранта	
Место анкетирования	<input type="text"/>
Дата	<input type="text"/>
Наименование организации	<input type="text"/>
Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету	<input type="text"/>
Ф.И.О. законного представителя (при наличии)	<input type="text"/>
Язык интервью	<input type="text"/>
Ф.И.О. переводчика (при наличии)	<input type="text"/>
Согласие на идентификацию	<input type="text"/> подпись
1. Сведения о лице	
1.1. Фамилия, имя, отчество	<input type="text"/>
1.2. Пол (м/ж) <input type="text"/>	1.3. Дата и место рождения <input type="text"/>
1.4. Гражданство	<input type="text"/>

1.5. Уровень образования

начальное / среднее общеобразовательное / начальное профессиональное / среднее профессиональное / высшее профессиональное (оконченное/неоконченное)

дополнительное (указать)

1.6. Место жительства, телефон для связи (если есть)

1.7. Имеющиеся при себе личные документы (при наличии)

2. Оценка уязвимости производится в ситуации/категории

Мигрант в стране назначения/трудоустройства

Мигрант в процессе транзита

3. Оценка индивидуальных индикаторов уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.1	Возраст лица	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.2	Уровень профессиональной подготовки и опыт работы: <ul style="list-style-type: none">нет профессиинет опыта работыпрофессия не актуальна для трудоустройства в стране происхождения/не позволяет обеспечить минимальный уровень проживанияпрофессия не актуальна для трудоустройства в стране назначения/не позволяет обеспечить минимальный уровень проживания	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.3	Уровень правовой грамотности: <ul style="list-style-type: none">не знает основных правил легального трудоустройства в стране назначенияспонтанный выезд	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.4	Миграционный опыт: <ul style="list-style-type: none">отсутствие опыта миграциипосредник, который не имеет права на содействие в трудоустройстве за рубежомналичие запрета на въезд в РФзадержания/проблемы с миграционным законом в прошлом	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.5	Уровень здоровья: <ul style="list-style-type: none">наличие ВИЧ-инфекцииналичие венерических заболеванийналичие туберкулезаналичие гепатита В и Сналичие вирусного гепатитаналичие алкогольной, наркотической зависимостииное (инвалидность, беременность)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.6	<p>Экономические факторы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • невозможность покрытия собственных нужд за счет доходов от работы • невозможность отправлять родственникам часть заработанных средств • отсутствие жилья/крова • отсутствие регулярного заработка • отсутствие денег на возвращение домой 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.7	<p>Наличие фактора насилия:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вовлечение в трудовую эксплуатацию • вовлечение в сексуальную эксплуатацию • физическое насилие • семейно-бытовое насилие 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.8	<p>Правовой статус:</p> <ul style="list-style-type: none"> • отсутствие документов, удостоверяющих личность, или их старые образцы • отсутствие регистрации/прописки • отсутствие трудового договора и иных документов, необходимых для легального трудоустройства в стране. 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

4. Оценка семейно-бытовых индикаторов уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
4.1	<p>Статус уязвимого мигранта в семье:</p> <ul style="list-style-type: none"> • единственный кормилец • иждивенец (кто именно: указать) • трудоспособный совершеннолетний член семьи 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.2	<p>Наличие запрета на выезд:</p> <ul style="list-style-type: none"> • у единственного основного кормильца • у двух и более кормильцев семьи 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.3	<p>Наличие в семье фактов насилия и дискриминации:</p> <ul style="list-style-type: none"> • семейно-бытовое насилие • гендерная дискриминация • социальная дискриминация 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.4	<p>Отсутствие поддерживающих родственных связей:</p> <ul style="list-style-type: none"> • в стране назначения • в стране транзита • в стране происхождения 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.5	<p>Оценка материального положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • невозможность покрытия нужд семьи за счет доходов • малообеспеченная семья с большим количеством иждивенцев (несовершеннолетних, престарелых родителей, ЛОВЗ (лиц с ограниченными возможностями здоровья)) • долговые обязательства на родине 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

5. Оценка индикаторов уязвимости, связанных с общиной

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
5.1	Отсутствие социальных (культурных) связей и поддержки в общине/диаспоре: <ul style="list-style-type: none"> • страны назначения • страны транзита • страны происхождения 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.2	Наличие в общине: <ul style="list-style-type: none"> • сексуальной/гендерной дискриминации • этнической дискриминации • социальной стигматизации 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.3	Отсутствие возможности трудоустроиться в своей местности <ul style="list-style-type: none"> • до выезда • по возвращении 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.4	Традиционное дорогостоящее отправление многочисленных культурных обрядов в общине	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.5	Проживание на экологически неблагоприятной территории (в регионе)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

6. Ситуационные факторы уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
6.1	Оставление детей в стране назначения при наличии запрета на въезд в страну	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
6.2	Наличие иждивенцев в стране назначения (указать, сколько)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
6.3	Транзитный коридор в холодное время года	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
6.4	Иное	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

Форма 6

Памятка для подготовки и проведения интервью

1. Условия проведения интервью

- 1.1. Интервью должно проводиться в изолированном помещении.
- 1.2. Лица, которым разрешается присутствовать на интервью: мигрант в уязвимой ситуации, интервьюер, переводчик (при необходимости), квалифицированный специалист, оказывающий поддержку, например консультирующий юрист или психолог (при необходимости).
- 1.3. Если имеются основания в предоставлении переводчика для проведения интервью, он должен быть предоставлен.
- 1.4. Мобильные телефоны должны быть выключены.
- 1.5. Во время проведения интервью дверь должна быть закрыта, но не заперта на замок, желательно, чтобы на двери была табличка с надписью «Не беспокоить». Специалист, проводящий интервью, должен располагаться в комнате спиной к входной двери.
- 1.6. Если закрытого уединенного места не имеется, специалист должен попытаться найти как можно более уединенное место, в котором можно провести интервью.
- 1.7. Специалисту следует избегать ведения интервью в категоричном стиле или в стиле допроса.
- 1.8. Специалисту следует попытаться установить контакт с лицом, дать ему (ей) почувствовать, что его (ее) уважают и что его (ее) словам верят.

2. Начало интервью

- 2.1. Специалист должен представиться лицу, описать свою роль в организации, а также роль организации в предоставлении помощи лицу.
- 2.2. Специалисту следует удостовериться в том, что лицо чувствует себя в безопасности и комфортно.
- 2.3. Специалисту следует узнать, не страдает ли лицо от боли или дискомфорта, и нет ли у него (нее) проблем, требующих врачебной помощи. Если лицо сообщает, что у него (нее) имеется срочная медицинская проблема, интервью нельзя начинать, пока не придет врач и не проведет обследование.
- 2.4. Специалист должен пояснить, что интервью может включать вопросы, касающиеся истории того, что произошло с ним (ней), и что некоторые темы могут расстроить, причинить боль, вызвать тяжелые воспоминания.
- 2.5. Специалист также должен пояснить, что мигрант может подумать, прежде чем отвечать на вопросы, и может сделать перерыв в любой момент, если это необходимо.

3. Объяснение целей интервью

- 3.1. Специалист поясняет, что чем больше информации будет предоставлено, тем более качественную помощь окажет организация. Объясните любые ограничения в помощи, которую может предоставить организация, например, если помощь оказывается только жертвам торговли людьми, нерегулярным мигрантам, детям и т. д.
- 3.2. Специалист должен объяснить, что если организация не в состоянии оказать непосредственную помощь, поскольку не обладает достаточной квалификацией, она попытается помочь и определить квалифицированную группу или лицо, которые смогут оказать помощь.

4. Заключительные моменты перед началом интервью

- 4.1. Специалист должен удостовериться перед началом интервью в том, что он:
 - проинформировал лицо о том, что все ответы будут сохранены в строжайшей тайне;
 - объяснил лицу, что в любой момент он (она) может задавать вопросы или требовать пояснения или повторения того, что уже было объяснено или изложено;
 - что лицо четко поняло все, что ему (ей) объясняли;
 - спросил лицо, имеются ли у него (нее) вопросы на данном этапе и согласен (-сна) ли он (она) участвовать в данном интервью.
- 4.2. Интервью с несовершеннолетним проводится в присутствии его родителей, опекуна либо уполномоченного представителя органа опеки и попечительства, присутствие которых необходимо в целях обеспечения наилучших интересов данного несовершеннолетнего.
- 4.3. Если несовершеннолетний пострадал от сексуальной эксплуатации, его интервьюирование, по возможности, должен проводить сотрудник, прошедший специальную подготовку, для минимизации негативных последствий для здоровья и психики ребенка. По возможности, особенно в случаях сексуального насилия, несовершеннолетние жертвы должны опрашиваться специалистами того же пола. В ходе собеседования вопросы должны задаваться с учетом возраста и умственных способностей ребенка, должна быть использована лексика, понятная ребенку.

Шаг 6. Проведение интервью под стражей

6.1. Если мигрант в уязвимой ситуации находится под стражей, в СИЗО МВД, КНБ, спецприемниках для административно задержанных, запрос на проведение интервью отправляется в ведомства, которым подчинены данные учреждения. Возможность проведения интервью обговаривается с органом, ведущим следствие и дознание в отношении мигранта.

6.2. Интервью может проводить сотрудник следствия/дознания, если он обладает соответствующей квалификацией для проведения интервью, либо сотрудник социальной службы с оформленным надлежащим допуском.

6.3. При содержании несовершеннолетнего мигранта в Центре адаптации для несовершеннолетних интервью также может проводить сотрудник уполномоченного органа либо сотрудник Центра адаптации. При проведении интервью с несовершеннолетним мигрантом обязательно должен присутствовать представитель органов опеки либо иной представитель несовершеннолетнего.

Шаг 7. Вынесение решения на основании интервью

7.1. По окончании интервью специалист социальной службы или НПО — партнера MOM должен предоставить возможность интервьюируемому ознакомиться с заполненной анкетой, уточнить еще раз, согласен ли интервьюируемый на обнародование

данных, которые отражены в анкете. Также следует уточнить, не хочет ли интервьюируемый дополнить данные, приведенные в анкете, или убрать что-либо из анкеты.

7.2. После уточнения интервьюируемый и специалист подписывают анкету. При необходимости анкету также подписывают переводчик, психолог, представители интервьюируемого.

7.3. Специалист социальной службы или НПО — партнера MOM совместно со специалистом миграционной службы анализируют полученную в результате интервью информацию и на ее основе осуществляют идентификацию лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации согласно критериям идентификации либо выносят решение об отсутствии признаков уязвимости.

7.4. В случае наличия расхождений во мнениях у специалистов социальной службы и миграционной службы решение принимает руководитель территориальной миграционной службы.

7.5. В случае идентификации мигранта в уязвимой ситуации сотрудник миграционной службы в рамках своих полномочий выдает мигранту в уязвимой ситуации и членам его семьи разрешение на пребывание в стране сроком на 1 месяц с возможностью продления.

7.6. В случае если лицо идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации, оно имеет право на:

- получение бесплатной юридической консультации;
- получение экстренной медицинской и психологической помощи;
- продолжение пребывания в кризисном центре или шелтере, если лицо ранее было размещено в кризисном центре или шелтере в качестве мигранта в уязвимой ситуации.

7.7. Если по итогам идентификации лицо не идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации, предоставление первичной помощи и дальнейшее сотрудничество прекращаются. При этом указанное лицо после его согласия перенаправляется в некоммерческие организации и международные организации для получения дополнительных консультаций.

Шаг 8. Оценка потребностей

8.1. В течение суток после принятия положительного решения об идентификации специалист социальной службы или НПО — партнера МОМ обязан выполнить полную оценку потребностей мигранта и членов его семьи (если требуется).

8.2. Если мигрант находится под стражей, специалист отправляет запрос на разрешение о возможности встречи с мигрантом в уполномоченный орган. В данном случае встреча с мигрантом должна произойти в течение одного дня с момента получения разрешения на встречу.

8.3. При оценивании потребностей уязвимого мигранта специалист обязан разъяснить уязвимому мигранту цели и принципы оценки. Оценка потребностей включает

оценку социальных, медицинских, психологических, образовательных, правовых и иных потребностей мигранта.

8.4. При оценке потребностей несовершеннолетнего мигранта обязательно должны присутствовать его законные представители.

8.5. После заполнения формы оценки и ее подписания всеми заинтересованными сторонами разрабатывается план индивидуальной помощи уязвимому мигранту. Этот план должен содержать полный перечень государственных и некоммерческих организаций, которые могут помочь в разрешении ситуации.

Шаг 9. Перенаправление мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации для помощи

9.1. Специалист социальной службы или НПО — партнера МОМ перенаправляет мигранта в уязвимой ситуации для оказания помощи и реабилитации, в которой он (она) нуждается.

9.2. Специалист социальной службы должен сообщить мигранту в уязвимой ситуации о возможности его направления в уполномоченные государственные органы либо иные организации для решения его проблем. Специалист должен предоставить уязвимому мигранту перечень государственных органов, международных и некоммерческих организаций, которые могут оказать помощь по его проблеме. Перечень должен включать контактные данные специалистов уполномоченных органов, виды помощи, которые они могут оказать, и адреса.

9.3. Государственными органами, организациями и иными учреждениями, которые могут обеспечить предоставление помощи и реабилитации, являются:

- органы Министерства внутренних дел;
- социальные службы;
- службы занятости;
- медицинские учреждения для оказания медицинской помощи;
- кризисные центры и центры социальной помощи для предоставления краткосрочной и долгосрочной помощи;
- убежища (шелтеры), предоставляющие услуги временного проживания;

- национальные правозащитные учреждения;
- органы местного самоуправления (акиматы);
- некоммерческие организации;
- международные организации.

9.4. До фактического перенаправления специалист социальной службы должен обсудить с мигрантом варианты предоставления информации о его деле, а также принципы конфиденциальности.

Шаг 10. Координация перенаправления

10.1. Специалист социальной службы должен координировать взаимодействие лиц, органов, организаций и учреждений, ответственных за исполнение плана индивидуальной работы.

10.2. Специалист социальной службы или НПО — партнера МОМ, при согласии мигранта, должен связаться с ответственным сотрудником в организации, куда перенаправляется мигрант, и обговорить все возможности перенаправления мигранта. Специалист должен выяснить точные сроки приема мигранта.

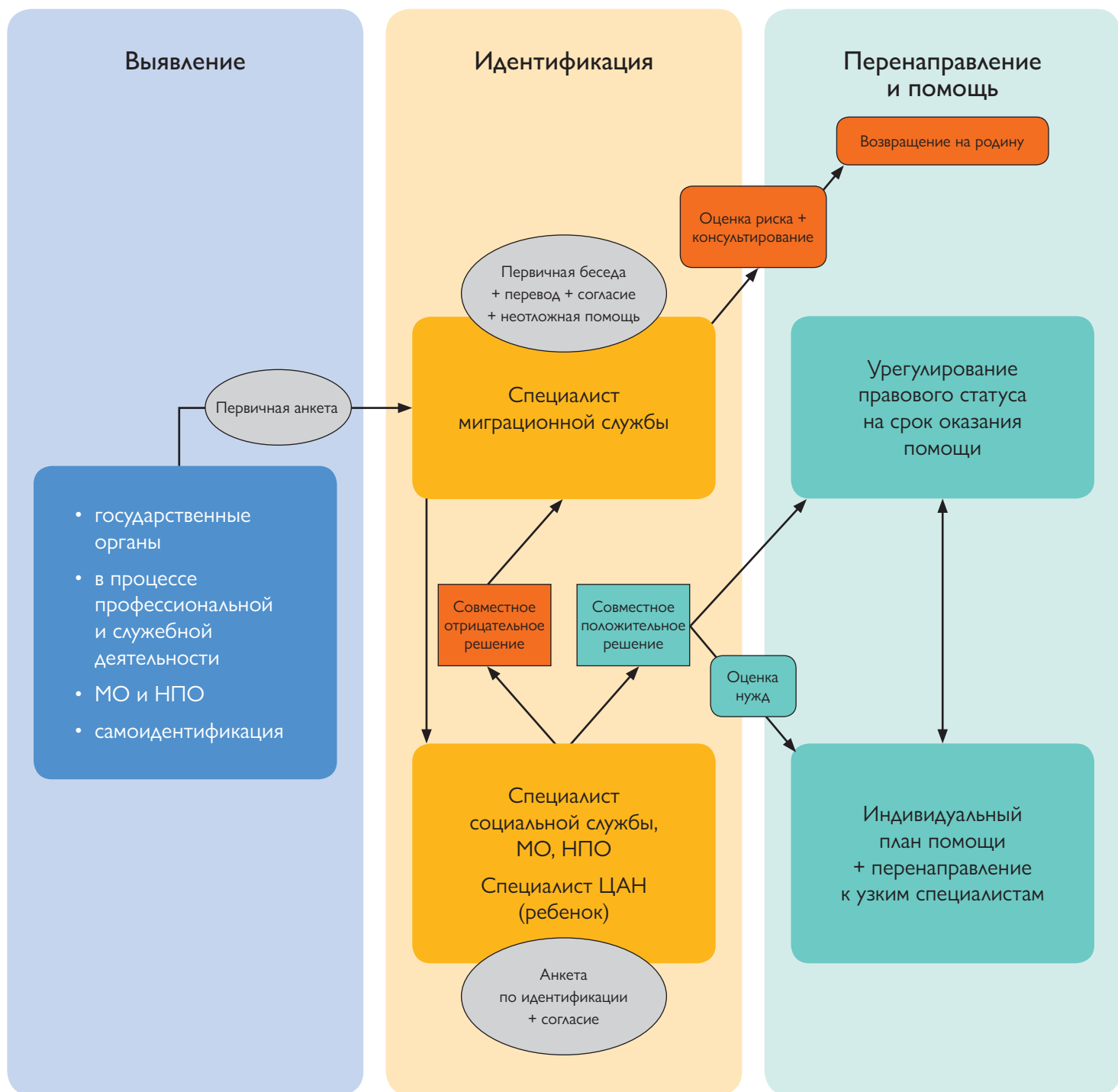
10.3. В зависимости от ситуации уязвимый мигрант может самостоятельно следовать в организацию перенаправления, при необходимости он может быть обеспечен транспортом (если есть опасения, что уязвимый мигрант не сможет самостоятельно добраться до места назначения, либо место назначения находится слишком далеко).

Шаг 11. Мониторинг

11.1. По истечении первого месяца оказания помощи проводится оценка выполнения плана, и, по представлению сотрудника социальной службы, сотрудник миграционной службы выносит решение о продлении сроков пребывания в Казахстане либо окончания данного срока (с соответствующим решением об окончании предоставления помощи).

11.2. В случае продления предоставления помощи и сроков пребывания в Казахстане уполномоченный специалист миграционной службы и специалист социальной службы в дальнейшем совместно осуществляют регулярный мониторинг плана работы с уязвимым мигрантом, не реже чем в 2 месяца.

**Схема стандартных операционных процедур
по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов
в уязвимой ситуации в Республике Казахстан**



Шаг 1. Выявление транзитного мигранта

1.1. Выявление транзитного мигранта может происходить в момент его обращения за помощью в государственные органы, неправительственные организации, международные организации, а также в случае экстренной ситуации (ДТП с транзитным автобусом, экстренная медицинская помощь, преступления, совершенные в отношении транзитного мигранта, и т.д.).

Шаг 2. Действия в отношении транзитного мигранта

2.1. Если транзитный мигрант обращается за помощью в связи с тем, что он не был допущен на территорию страны назначения, необходимо выяснить причину недопуска. Мигрант с таким запросом передается специалисту миграционной службы.

2.2. После выяснения причины недопуска мигранта в страну назначения специалист миграционной службы принимает решение о дальнейших действиях.

2.3. Если мигрант заявляет, что не желает возвращаться в страну происхождения из-за угрозы его жизни и безопасности, специалист миграционной службы должен разъяснить мигранту возможности процедуры получения убежища в Республике Казахстан.

2.4. После разъяснения процедуры специалист миграционной службы должен сообщить о мигранте сотрудникам миграционной службы, занимающимся вопросами предоставления убежища.

2.5. Если транзитный мигрант заявляет, что в отношении него совершены противоправные действия в стране транзита, специалист миграционной службы должен немедленно сообщить об этом сотрудникам криминальной полиции.

2.6. Специалист миграционной службы должен присутствовать при опросе сотрудниками криминальной полиции транзитного мигранта и контролировать в дальнейшем все процессуальные дей-

ствия полиции в отношении транзитного мигранта. Все действия совершаются только с согласия транзитного мигранта.

2.7. Если полиция находит основания для возбуждения уголовного или административного производства по заявлению транзитного мигранта, должен быть решен вопрос по предоставлению защиты и размещению транзитного мигранта на время разбирательства.

2.8. Транзитный мигрант может быть помещен в шелтер либо реабилитационный центр.

2.9. Если транзитному мигранту требуется срочная медицинская помощь, в незамедлительном порядке решается вопрос о помещении транзитного мигранта в медицинское учреждение.

2.10. После проведения всех процедур по оказанию неотложной помощи транзитному мигранту должен быть решен вопрос о его добровольном возвращении в страну происхождения.

Шаг 3. Решение о добровольном возвращении

3.1. Возвращение мигранта в страну происхождения может осуществляться в форме добровольного возвращения.

3.2. В случае совершения мигрантом преступления, административного правонарушения, а также при отсутствии юридических оснований для освобождения от административной ответственности, применяется депортация или высылка органами полиции.

3.3. Основная цель организации процесса добровольного возвращения заключается в том, чтобы мигрант не был (-а) повторно подвергнут (-а) эксплуатации, повторной ситуации или насилию, а также чтобы он (-а) по прибытии мог (-ла) получить доступ к необходимым ему (-ей) услугам в сфере здравоохранения, юриспруденции, социальной защиты и др. в месте постоянного пребывания.

Шаг 4. Координация возвращения

4.1. Организация добровольного возвращения мигранта возможна только после обязательного оценивания уровня риска. При возможности для содействия в процедуре добровольного возвращения приглашается специалист MOM.

4.2. Оценку риска проводит специалист миграционной службы совместно со специалистом MOM и самим мигрантом.

4.3. Сотрудник миграционной службы должен в 3-дневный срок поставить в известность МИД и МВД о результатах проведенной оценки. В случае когда оценка риска завершена и возвращение безопасно, осуществляется добровольное возвращение.

4.4. В случае прохождения мигрантом процедуры добровольного возвращения, а именно за:

- обеспечение надлежащими документами, проездными билетами и визами,
- установление контактов с принимающей стороной,
- поиск семьи,
- непосредственно отправление мигранта в страну происхождения,

отвечает специалист миграционной службы совместно с представителем Международной организации по миграции.

4.5. В случае возвращения в страну несовершеннолетнего должно быть получено согласие представителей несовершеннолетнего на возвращение детей.

4.6. Финансирование добровольного возвращения мигранта может осуществляться по согласованию лично с самим мигрантом. В случае если мигрант не в состоянии оплатить свое возвращение, возвращение может быть профинансировано за счет средств республиканского бюджета либо средств MOM и партнерских организаций (при их согласии). Также к финансированию возвращения мигранта следует подключать посольство страны, чье гражданство имеет мигрант, национальные культурные центры и землячества.

Глава 3. Стандартные операционные процедуры по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике

3.1. Проект стандартной операционной процедуры по выявлению и идентификации мигранта в уязвимой ситуации

1. Общие положения

1. Стандартная операционная процедура по выявлению и идентификации мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации основана на следующих принципах:

- защита прав и свобод человека, предусматривающая соблюдение прав человека субъектами идентификации мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации;
- добровольность, предполагающая уважение мигранта и членов его (ее) семьи в принятии решения о необходимости оказания им помощи;
- индивидуальный подход, учитывающий индивидуальные потребности мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации;
- конфиденциальность, предполагающая неразглашение полученной информации о мигранте и членах его семьи в уязвимой ситуации;
- доступ к информации относительно предоставления социальных и иных услуг.

2. При выявлении и идентификации мигранта и членов его (ее) семьи в уязвимой ситуации следует учитывать, что работа с отдельными категориями детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в числе которых могут быть рассматриваемые в настоящем исследовании категории мигрантов, регламентируется Положением о порядке выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2015 года № 391.

2. Меры по выявлению и идентификации

Шаг 1. Выявление мигранта в уязвимой ситуации

1.1. Выявление мигранта в уязвимой ситуации может осуществляться:

- сотрудниками уполномоченных государственных органов, местных госу-

дарственных администраций, органов местного самоуправления в процессе своей работы;

- представителями некоммерческих и международных организаций в процессе своей деятельности, связанной с оказанием помощи и защиты мигрантам в уязвимой ситуации;
- представителями сообществ и организаций мигрантов;
- представителями национальных правозащитных учреждений;
- родственниками или другими лицами.

1.2. Выявление мигранта в уязвимой ситуации может осуществляться при:

- устных или письменных обращениях лица, его родственников или других лиц на «горячую линию» и «телефон доверия»;
- получении информации из средств массовой информации;
- проведении общественно-значимых мероприятий (акции, встречи с населением);
- подворных обходах;
- оценке поведения лица и его физического и психического состояния;
- анализе ситуации, в которой лицо находилось;
- получении информации от других лиц;
- самостоятельном обращении лица, нуждающегося в социальных услугах.

1.3. Выявление семей с детьми, оставленных мигрантами, и детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя), кроме субъектов, указанных в пункте 1.1, осуществляется уполномоченным органом по защите детей, некоммерческими организациями, предоставляющими социальные услуги семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

1.4. При выявлении несовершеннолетнего мигранта в уязвимой ситуации субъектом идентификации принимаются незамедлительные меры по уведомлению уполномоченного государственного органа по защите прав и интересов детей.

Шаг 2. Подготовка к проведению интервью для идентификации лица в качестве уязвимого мигранта

2.1. Обстоятельства уязвимой ситуации, в которой оказался мигрант, выясняются специалистом в ходе проведения интервью.

2.2. Проведение интервью с лицом, предполагаемым мигрантом в уязвимой ситуации, должно быть основано на уважении прав данного лица и должно осуществляться с соблюдением основных этических принципов, предусмотренных законодательством.

2.3. Специалист, осуществляющий интервьюирование, должен:

- 1) представиться лицу;
- 2) дать краткую информацию о роли организации в предоставлении помощи;
- 3) описать свою должность в организации;
- 4) информировать лицо относительно: цели интервью, которое заключается в выявлении срочных и долгосрочных нужд лица для планирования и организации необходимой помощи; процедуры идентификации; механизмов оказания социальной помощи в случае, если лицо будет идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации.
- 5) объяснить лицу, что интервью может включать вопросы, касающиеся истории того, что произошло с ним/с ней, и что некоторые темы могут расстроить и вызвать трудные воспоминания;
- 6) сообщить лицу, что он/она может подумать, прежде чем отвечать на вопросы, и может сделать перерыв в любой момент, если это необходимо;
- 7) пояснить лицу, что чем больше информации будет предоставлено, тем лучше будет организовано предоставление помощи;
- 8) разъяснить лицу любые ограничения в помощи, которую может предоставить организация, например, если

помощь оказывается только детям, нелегальным мигрантам или другим целевым группам;

9) информировать лицо о том, что персональная информация о его (ее) личности, а также другие сведения, полученные в ходе интервью, будут храниться в тайне с обеспечением конфиденциальности данных, предоставленных лицом;

10) удостовериться, что лицо четко поняло все, что ему/ей объясняли; спросить лицо, согласен/согласна ли он/она участвовать в данном интервью.

2.4. При согласии лица на прохождение идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации им подписывается заявление об информированном согласии на прохождение идентификации по *форме 1*.

2.5. При несогласии лица на прохождение идентификации в качестве уязвимого мигранта, им подписывается заявление об отказе в прохождении идентификации по *форме 2*.

Форма 1

З А Я В Л Е Н И Е об информированном согласии на прохождение идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации	
Я, (Фамилия, имя, отчество) <input style="width: 600px; height: 20px;" type="text"/>	
добровольно соглашаюсь на прохождение процедуры идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации. Настоящим подтверждаю, что:	
1) я был(а) проинформирован(а) о процедурах идентификации и ее последствиях;	
2) я принимаю условия, на которых будет проводиться идентификация.	
Я понимаю, что персональная информация обо мне необходима для предоставления мне соответствующей помощи. Я информирован(а) о важности и необходимости сбора персональной информации и данным уполномочиваю <input style="width: 830px; height: 25px;" type="text"/>	
(Ф.И.О. специалиста, должность, организация)	
сбирать и использовать мои персональные данные для достижения цели оказания мне помощи. Я заявляю, что предоставленная мною информация является правдивой и соответствует моим показаниям. Я понимаю, что предоставление ложной информации приведет к приостановлению получения помощи.	
Подпись заявителя <input style="width: 310px; height: 20px;" type="text"/>	Дата <input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
Подпись специалиста <input style="width: 310px; height: 20px;" type="text"/>	Дата <input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Форма 2

З А Я В Л Е Н И Е об отказе в прохождении идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации	
Я, (Фамилия, имя, отчество) <input style="width: 600px; height: 20px;" type="text"/>	
добровольно отказываюсь от прохождения процедуры идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации. Настоящим я также подтверждаю, что я был(а) проинформирован(а) о процедурах идентификации и ее последствиях.	
Подпись заявителя <input style="width: 310px; height: 20px;" type="text"/>	Дата <input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>
Подпись специалиста <input style="width: 310px; height: 20px;" type="text"/>	Дата <input style="width: 200px; height: 20px;" type="text"/>

Шаг 3. Проведение интервью для идентификации лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации

3.1. Специалист проводит идентификацию лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации в форме интервьюирования.

3.2. Интервью проводится в форме беседы, в ходе которой специалист путем постановки вопросов осуществляет идентификацию лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации. Вопросы должны быть простыми, понятными и конкретными. Необходимо избегать употребления юридических и других профессиональных терминов.

3.3. Интервью проводится в закрытом уединенном месте, в котором другие не смогут случайно услышать или прервать говорящего. Необходимо закрыть комнату для интервью и на двери повесить табличку «Не беспокоить» или другой подобный знак, чтобы никто не мешал. Важно, чтобы лицо чувствовало себя в этом месте комфортно. Во время проведения интервью не допускается присутствие третьих лиц, за исключением случая, когда лицо само настаивает на их присутствии.

3.4. Если закрытого уединенного места не имеется, интервьюер должен найти как можно более уединенное место, в котором интервью нельзя будет подслушать.

3.5. Мобильные телефоны должны быть отключены.

3.6. Лица, которым разрешается присутствовать на интервью: переводчик (при необходимости), квалифицированный специалист, оказывающий поддержку, например консультирующий юрист или психолог (при необходимости).

3.7. Если имеются какие-либо сомнения относительно способности лица понимать язык интервью, следует предпринять меры, чтобы обеспечить услуги переводчика.

3.8. Интервью, по возможности, проводится обученным специалистом одного пола, совпадающего с полом идентифицируемого лица.

3.9. Интервью с несовершеннолетним, который остался без попечения родителей, проводится в присутствии представителя органа опеки и попечительства, участие которого необходимо в целях обеспечения наилучших интересов данного несовершеннолетнего. Во время интервью также обсуждается дальнейшее участие уполномоченного государственного органа по защите прав ребенка по реализации мер реабилитации и реинтеграции несовершеннолетнего.

3.10. В ходе интервью с несовершеннолетним вопросы должны задаваться с учетом возраста ребенка. Целью интервью несовершеннолетнего должен быть сбор биографических данных и информации о социальной истории, а именно возраст, гражданство, наличие родителей или опекунов и их местонахождение.

3.11. Сведения, содержащиеся в анкете, не подлежат разглашению. Разглашение сведений, содержащихся в анкете, возможно только с согласия уязвимого лица.

Шаг 4. Идентификация лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации

4.1. Идентификация лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации осуществляется в целях предоставления ему соответствующих услуг, направленных на преодоление уязвимой ситуации.

4.2. В ходе интервью специалист заполняет анкету идентификации мигранта в уязвимой ситуации по [форме 3](#).

4.3. Заполнение анкеты обязательно в присутствии мигранта в уязвимой ситуации.

4.4. При проведении интервью с членами семьи специалист заполняет анкету идентификации семьи с детьми, оставленной мигрантом, согласно [форме 4](#).

АНКЕТА

идентификации лица в качестве уязвимого мигранта

Место анкетирования

Дата

Наименование организации

Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету

Ф.И.О. законного представителя (при наличии)

Язык интервью

Ф.И.О. переводчика (при наличии)

Согласие на идентификацию подпись

1. Сведения о лице

1.1. Фамилия, имя, отчество

1.2. Пол (м/ж)

1.3. Дата и место рождения

1.4. Гражданство

1.5. Уровень образования
начальное / среднее общеобразовательное / начальное профессиональное / среднее профессиональное / высшее профессиональное (оконченное/неоконченное)

дополнительное (указать)

1.6. Место жительства, телефон для связи (если есть)

1.7. Имеющиеся при себе личные документы (при наличии)

2. Оценка уязвимости производится в ситуации/категории

Мигрант после возвращения в страну происхождения

3. Оценка индивидуальных индикаторов уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.1	Возраст лица	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.2	Уровень профессиональной подготовки и опыт работы: <ul style="list-style-type: none"> • нет профессии • нет опыта работы • профессия не актуальна для трудоустройства в стране происхождения/не позволяет обеспечить минимальный уровень проживания • профессия не актуальна для трудоустройства в стране назначения/не позволяет обеспечить минимальный уровень проживания 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.3	Уровень правовой грамотности: <ul style="list-style-type: none"> не знает основных правил легального трудоустройства в стране назначения спонтанный выезд 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.4	Миграционный опыт: <ul style="list-style-type: none"> отсутствие опыта миграции посредник, который не имеет права на содействие в трудоустройстве за рубежом наличие запрета на въезд в РФ задержания/проблемы с миграционным законом в прошлом 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.5	Уровень здоровья: <ul style="list-style-type: none"> наличие ВИЧ-инфекции наличие венерических заболеваний наличие туберкулеза наличие вирусного гепатита наличие алкогольной, наркотической зависимости иное (инвалидность, беременность) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.6	Экономические факторы: <ul style="list-style-type: none"> невозможность покрытия собственных нужд за счет доходов от работы невозможность отправлять родственникам часть заработанных средств отсутствие жилья/крова отсутствие регулярного заработка отсутствие денег на возвращение домой 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.7	Наличие фактора насилия: <ul style="list-style-type: none"> вовлечение в трудовую эксплуатацию вовлечение в сексуальную эксплуатацию семейно-бытовое насилие 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.8	Правовой статус: <ul style="list-style-type: none"> отсутствие документов, удостоверяющих личность, или их старые образцы отсутствие регистрации/прописки отсутствие трудового договора и иных документов, необходимых для легального трудоустройства в стране. 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

4. Оценка семейно-бытовых индикаторов уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
4.1	Статус уязвимого мигранта в семье: <ul style="list-style-type: none"> единственный кормилец иждивенец (кто именно: указать) трудоспособный совершеннолетний член семьи 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.2	Наличие запрета на выезд: <ul style="list-style-type: none"> у единственного основного кормильца у двух и более кормильцев семьи 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
4.3	Наличие в семье фактов насилия и дискриминации: <ul style="list-style-type: none"> • семейно-бытовое насилие • гендерная дискриминация • социальная дискриминация 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.4	Отсутствие поддерживающих родственных связей: <ul style="list-style-type: none"> • в стране назначения • в стране транзита • в стране происхождения 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.5	Оценка материального положения: <ul style="list-style-type: none"> • невозможность покрытия нужд семьи за счет доходов • малообеспеченная семья с большим количеством иждивенцев (несовершеннолетних, престарелых родителей, ЛОВЗ (лиц с ограниченными возможностями здоровья)) • долговые обязательства на родине 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

5. Оценка индикаторов уязвимости, связанных с общиной

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
5.1	Отсутствие социальных (культурных) связей и поддержки в общине/диаспоре: <ul style="list-style-type: none"> • страны назначения • страны транзита • страны происхождения 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.2	Наличие в общине: <ul style="list-style-type: none"> • сексуальной/гендерной дискриминации • этнической дискриминации • социальной стигматизации 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.3	Отсутствие возможности трудоустроиться в своей местности <ul style="list-style-type: none"> • до выезда • по возвращении 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.4	Традиционное дорогостоящее отправление многочисленных культурных обрядов в общине	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.5	Проживание на экологически неблагоприятной территории (в регионе)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

6. Ситуационные факторы уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
6.1	Оставление детей в стране назначения при наличии запрета на въезд в страну	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
6.2	Иное	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

АНКЕТА

идентификации семьи с детьми, оставленной мигрантом и находящейся в уязвимой ситуации

Место анкетирования

Дата

Наименование организации

Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету

Ф.И.О. лица, отвечающего на вопросы от имени семьи

Статус данного лица в семье

Язык интервью

Ф.И.О. переводчика (при наличии)

Согласие на идентификацию подпись

1. Индивидуальные факторы/Вопросы о главном кормильце

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
1.1	Кто являлся главным кормильцем в семье и является в настоящий момент выбывшим? <ul style="list-style-type: none"> • отец • мать • оба • иное (указать) 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
1.2	Если остался один из супругов (отец или мать, является ли брак официально зарегистрированным с главным кормильцем)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.3	Является ли кормильцем, выбывшим за границу с целью: <ul style="list-style-type: none"> • трудоустройства; • иной целью (указать) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.4	В какую страну выбыл главный кормилец?	<input style="width: 450px; height: 25px;" type="text"/>
1.5	Существует ли связь с выбывшим кормильцем семьи?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.6	Если да, то собирается ли главный кормилец возвращаться обратно?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.7	Если да, то как скоро?	<input style="width: 450px; height: 25px;" type="text"/>

2. Семейно-бытовые факторы

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
2.1	Экономические	
2.1.1	Какие доходы формируют бюджет семьи в настоящее время? <ul style="list-style-type: none"> • доход от трудовой деятельности трудоспособных членов семьи • социальные пособия, пенсии, дотации на отдельных членов семьи • поступления из-за границы от выбывших членов семьи • натуральное хозяйство • иное (указать) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.2	Имеется ли у семьи собственное жилье?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.3	Если семья не имеет собственного жилья, то она проживает: <ul style="list-style-type: none"> • совместно с родственниками, друзьями • на условиях аренды жилья • в нежилом помещении (приспособленное помещение) • в приюте или в интернатном учреждении • на улице • иное (указать) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.4	Какие существуют финансовые обременения у семьи: <ul style="list-style-type: none"> • долговые обязательства в отношении частных лиц; • непогашенные кредиты; • ипотека; • иное (указать). 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.5	Хватает ли чистого дохода семьи и социальных выплат (дотаций) на покрытие основных нужд семьи?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2	Социальные	
2.2.1	Количество несовершеннолетних детей, оставленных без попечения родителей:	
2.2.2	Возраст несовершеннолетних	
2.2.3	Есть ли официально оформленная опека над несовершеннолетними?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.4	Кто из родственников может оформить опеку на себя?	
2.2.5	С кем фактически проживают оставленные без попечения родителей несовершеннолетние дети? <ul style="list-style-type: none"> • один родитель (отец или мать) • бабушка, дедушка • иные родственники • соседи • иное 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
2.2.6	Посещают ли несовершеннолетние <ul style="list-style-type: none"> детское дошкольное учреждение школу; колледж, ПТУ, техникум не посещают 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.7	Находятся ли дети, оставленные без попечения родителей в домах-интернатах (на обеспечении государства)?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
	С какого периода? <input type="text"/>	Сколько детей? <input type="text"/>
2.2.8	Получает ли семья медицинское обслуживание по месту жительства?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.9	Имеется ли у кого-либо из членов семьи тяжелая, угрожающая жизни или хроническая болезнь, травма? Если да, то получает ли член семьи необходимое лечение?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.10	Имеется ли у кого-либо из членов семьи инвалидность? Если да, то получает ли он помощь?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.11	Имеется ли у членов семьи алкогольная или наркотическая зависимость? Если да, то получает ли он/она помощь?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.3	Психоземональные	
2.3.1	Каковы взаимоотношения среди членов семьи, членов семьи с родственниками, близкими семье людьми: <ul style="list-style-type: none"> безразличные отношения патриархальные отношения в семье созависимые отношения семейно-бытовое насилие иное 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.3.2	Есть ли депрессия у одного из членов семьи (нескольких)?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.4	Правовые (юридические)	
2.4.1	Имеются ли проблемы с оформлением юридических документов?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.4.2	Находится ли кто-либо из членов семьи в конфликте с законом, привлекался ли к административной или уголовной ответственности?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.4.3	Является ли кто-либо из членов семьи пропавшим, если «да», то указать кто?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

3. Общинный уровень

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.1	Есть ли у семьи социальные (культурные) связи и поддержка в общине/диаспоре?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.2	Есть ли в общине практика в отношении именно данной семьи: <ul style="list-style-type: none"> гендерной дискриминации этнической дискриминации социальной стигматизации 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.3	Есть ли возможность трудоустроиться для трудоспособных членов семьи в своей местности?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

4.5. Сведения, содержащиеся в анкете, не подлежат разглашению. Разглашение сведений, содержащихся в анкете, возможно только с согласия мигранта в уязвимой ситуации.

4.6. По итогам проведенного интервью специалист:

- 1) на основании информации, полученной от лица, анализирует полученные данные;
- 2) обсуждает возможности перенаправления мигранта в уязвимой ситуации в специализированные службы для получения соответствующей помощи в случае, если лицо идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации.

4.7. Идентификация несовершеннолетнего проводится уполномоченным государственным органом в сфере защиты прав ребенка в присутствии психолога, родите-

лей либо опекунов несовершеннолетнего лица.

4.8. При несогласии несовершеннолетнего с прохождением идентификации в присутствии родителей или опекунов интервью проводится без их присутствия. При невозможности присутствия родителей либо опекунов на момент идентификации интервью должно проводиться уполномоченным государственным органом в сфере защиты прав ребенка в присутствии психолога.

4.9. Все действия, проводимые в отношении несовершеннолетнего должны соответствовать требованиям национального законодательства о детях и международных договоров.

4.10. В случае если по итогам идентификации лицо не идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации, предоставление первичной помощи и дальнейшее

сотрудничество прекращаются. При этом указанное лицо при его согласии перенаправляется в некоммерческие организации и международные организации для получения дополнительных консультаций.

4.11. В случае возникновения спорных вопросов предполагаемый мигрант в уязвимой ситуации имеет право обратиться с жалобой в устной или письменной форме в уполномоченный орган, осуществляющий управление в соответствующей сфере. Письменная жалоба подается в свободной форме и должна содержать Ф.И.О. заявителя, адрес проживания, номер телефона, суть претензии, подпись и дату.

4.12. Рассмотрение жалоб и претензий осуществляется в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. При неудовлетворении принятым решением по жалобе заявитель имеет право обжаловать решение уполномоченного органа в установленном порядке.

3.2. Проект стандартной операционной процедуры по перенаправлению мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации

1. Общие положения

1. Мигранты и члены их семей в уязвимой ситуации (мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения, семьи мигрантов, оставленные основным кормильцем, дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя) имеют разные потребности и нуждаются в различных услугах: социальные пособия, медицинское обслуживание, временное проживание, психологическое консультирование, документирование. В рамках функций и полномочий одного государственного органа или некоммерческой организации невозможно предоставить указанные услуги в полном объеме, в связи с чем требуется межведомственное взаимодействие для оказания наиболее полной и качественной помощи мигрантам и членам их семей в уязвимой ситуации.

2. Механизм перенаправления мигрантов и членов их семей в уязвимой ситуации предусматривает его (их) обращение к отдельному государственному органу или некоммерческой организации, которые в процессе оказания помощи взаимодействуют с другими государственными ор-

ганами и организациями/учреждениями и обмениваются информацией для оказания комплексной помощи.

3. Нормативной основой механизма перенаправления может быть наличие в законодательстве или в ведомственных актах обязанностей и алгоритма действий государственных органов и некоммерческих организаций, участвующих в оказании помощи мигрантам и членам их семей в уязвимой ситуации, или наличие стандартизированных операционных процедур (инструкций, методических рекомендаций, положений) по оказанию общих услуг (медицинские, социальные, образовательные и другие) как для всего населения, так для уязвимых категорий населения.

4. Механизмы перенаправления могут быть созданы на разных уровнях — национальном, региональном (областном) и (или) муниципальном/местном (районном).

5. Примерная стандартная операционная процедура по перенаправлению мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации основана на следующих принципах:

- комплексность, предусматривающая взаимодействие государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих и международных организаций по решению проблем мигранта и членов его семьи в уязвимой ситуации;
- добровольность участия мигранта и членов его (ее) семьи в процессе перенаправления для получения соответствующих необходимых услуг;
- межведомственное взаимодействие, предусматривающее согласованность мер между государственными органами, органами местного самоуправления некоммерческими и международными организациями в решении проблем мигранта и членов его (ее) семьи;
- адресность и доступность в предоставлении социальных и иных услуг для действительно нуждающегося мигранта и членов его (ее) семьи.

6. При перенаправлении мигранта и членов его (ее) семьи, находящихся в уязвимой ситуации, следует учитывать, что межведомственное взаимодействие при работе с детьми и семьями, находящимися

ся в трудной жизненной ситуации, в числе которых могут быть рассматриваемые в настоящем исследовании категории мигрантов, регламентируется типовыми положениями о Комиссии по делам детей²³² и о Комиссии по социальным вопросам при исполнительных органах местного самоуправления²³³, Положением о порядке выявления детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации²³⁴ и др.

2. Меры по оказанию помощи мигрантам в уязвимой ситуации в рамках системы перенаправления

Шаг 1. Подготовительные меры

1.1. После проведения идентификации лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации следующим этапом является перенаправление его в государственные органы, некоммерческие и международные организации для получения помощи и реабилитации, в которой он/она нуждается.

1.2. Если лицо идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации, оно имеет право на получение бесплатной юридической консультации; получение медицинской и психологической помощи; продолжение пребывания в убежище, если лицо ранее было размещено в убежище.

1.3. Деятельность по перенаправлению мигранта в уязвимой ситуации для предоставления помощи и реабилитации может осуществляться следующими субъектами перенаправления:

- миграционные службы;
- социальные службы;
- уполномоченные органы в сфере защиты прав ребенка;
- службы занятости;
- медицинские учреждения для оказания медицинской помощи;
- органы внутренних дел;
- кризисные центры, центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и другие;

- убежища (шелтеры), предоставляющие услуги временного проживания;
- муниципалитеты (органы местного самоуправления);
- некоммерческие организации;
- международные организации.

1.4. В зависимости от субъекта по выявлению и идентификации мигранта в уязвимой ситуации, который первым провел идентификацию уязвимого мигранта, устанавливается порядок перенаправления с учетом необходимости получения соответствующей помощи, в которой нуждается мигрант в уязвимой ситуации.

1.5. Рекомендуется провести встречи с партнерскими организациями для обсуждения вопросов сотрудничества, направленного на создание системы перенаправления и координирующего механизма.

1.6. Для обеспечения функционирования системы перенаправления мигрантов в уязвимой ситуации местным государственным администрациям рекомендуется создать постоянно действующий межведомственный координационный орган по перенаправлению и оказанию помощи мигрантам в уязвимой ситуации.

1.7. В состав межведомственных координационных органов предлагается включить представителей местной государственной администрации, территориальных подразделений уполномоченных государственных органов в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования, внутренних дел, регистрации населения, исполнительных органов местного самоуправления, некоммерческих и международных организаций.

1.8. В компетенцию межведомственных координационных органов входит:

- утверждение перечня потребностей мигранта в уязвимой ситуации;
- составление и утверждение индивидуального плана работы с мигрантом в уязвимой ситуации;
- содействие в решении вопросов, выявленных в ходе мониторинга исполнения индивидуального плана работы (при необходимости).

1.9. Для осуществления мониторинга и оценки воздействия мер по оказанию помощи мигрантам в уязвимой ситуации рекомендуется создать базу данных мигрантов, получивших реабилитационную помощь, которая позволит выявить мигрантов, нуждающихся в поддержке в течение длительного времени, а также иметь достоверную информацию об эффективности мер перенаправления.

Шаг 2. Информирование и получение согласия мигранта в уязвимой ситуации

2.1. Перенаправление мигранта в уязвимой ситуации осуществляется для предоставления помощи, в которой он нуждается.

2.2. Специалист субъекта идентификации, который первым провел идентификацию мигранта в уязвимой ситуации, сообщает ему о возможности быть направленным к государственным органам, другим учреждениям и организациям согласно ее/его просьбе и/или при необходимости.

2.3. Специалист предоставляет мигранту в уязвимой ситуации полную и достоверную информацию о государственных органах, учреждениях и организациях, которые могут оказать ему (ей) и его (ее) семье помощь, включая следующую информацию:

- контактные данные специалиста (фамилия, имя, должность, номер телефона), с которым можно связаться, чтобы получить необходимую помощь;
- какую помощь он/она могут получить от конкретного государственного органа, учреждения и организации, включая информацию о бесплатных услугах, правилах и процедурах получения помощи;
- точное расположение (адрес) государственного органа, учреждения и организации, график работы.

2.4. Специалист обсуждает с мигрантом в уязвимой ситуации принципы конфиденциальности; напоминает ему/ей о праве выбора того, какого рода информация будет предоставлена государственным органам, учреждениям и организациям.

²³² Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 июня 2008 года № 285

²³³ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 мая 2014 года № 264

²³⁴ Постановление Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2015 года № 391

2.5. При согласии мигранта в уязвимой ситуации на получение помощи специалисту необходимо получить его/ее письменное заявление согласно *форме 1*.

2.6. При перенаправлении мигранта в уязвимой ситуации специалист должен предварительно обсудить по телефону со специалистом государственного органа, учреждения или организации о направле-

нии к ним мигранта. Это необходимо сделать, чтобы оградить его/ее от многочисленных опросов, которые могут нанести психологическую травму, вызванную ситуацией уязвимости.

Форма 1

З А Я В Л Е Н И Е о согласии на получение помощи и реабилитации			
Я, (Фамилия, имя, отчество)		<input type="text"/>	
выражаю согласие на получение помощи и реабилитации в организациях, указанных ниже:			
1.	<input type="text"/>		
2.	<input type="text"/>		
3.	<input type="text"/>		
Настоящим я подтверждаю, что:			
1) был(а) проинформирован(а) о процедурах получения помощи;			
2) принимаю условия, на которых будет предоставляться помощь.			
Ф.И.О. заявителя	<input type="text"/>	Подпись, дата	<input type="text"/>
Ф.И.О. опекуна или законного представителя (для несовершеннолетнего)	<input type="text"/>	Подпись, дата	<input type="text"/>

2.7. Порядок перенаправления устанавливается специалистом, который провел идентификацию мигранта в уязвимой ситуации, с учетом необходимости получения помощи в соответствии с его (ее) индивидуальными потребностями.

2.8. Необходимо предоставить мигранту в уязвимой ситуации возможность самостоятельно участвовать в процессе перенаправления для получения необходимой помощи.

2.9. Если мигрант в уязвимой ситуации является несовершеннолетним, его перенаправление в организации для получения помощи осуществляется с участием законного представителя несовершеннолетнего.

2.10. Следует принять во внимание мнение и пожелания самого несовершеннолетнего. Важно, чтобы ему была предоставлена вся необходимая информация, касающаяся его прав на получение помощи.

2.11. Информация должна предоставляться с учетом возраста и уровня развития несовершеннолетнего. Если необходимо, следует обеспечить присутствие переводчика на всех этапах процедуры.

Шаг 3. Проведение оценки и перечня потребностей мигранта в уязвимой ситуации

3.1. Оценка потребностей мигранта в уязвимой ситуации предусматривает оценку социальных, медицинских, психологических, правовых, образовательных, бытовых и иных потребностей мигранта. При оценке и определении потребностей учитываются результаты идентификации и мнение мигранта в уязвимой ситуации.

3.2. Перед проведением оценки потребностей специалист должен разъяснить мигранту в уязвимой ситуации цель проведения оценки и ее использования.

3.3. При проведении оценки потребностей несовершеннолетних необходимо присутствие законного представителя и психолога. Оценка потребностей проводится с учетом возраста и пола несовершеннолетнего.

3.4. Специалист совместно с мигрантом в уязвимой ситуации должен провести оценку его (ее) потребностей и определить перечень потребностей согласно *форме 2*.

Шаг 4. Разработка Плана индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации

4.1. На основании оценки потребностей мигранта в уязвимой ситуации в социальных и иных услугах разрабатывается проект Плана индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации согласно *форме 3*.

Оценка потребностей мигранта в уязвимой ситуации

Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету

Ф.И.О заявителя

Дата

Потребности	Нуждается
Социально-медицинские	
Госпитализация	
Консультация терапевта	
Консультация психотерапевта/психиатра	
Консультация гинеколога	
Консультация невропатолога	
Лекарственные препараты	
Обследование на ВИЧ/СПИД	
Обследование на инфекции, передающиеся половым путем	
Лечение от алкогольной или наркотической зависимости	
Общее состояние здоровья (пояснить)	
Психологические	
Индивидуальное консультирование	
Эмоциональная поддержка	
Содействие в восстановлении контактов с семьей и близким окружением	
Правовые	
Консультация по вопросам семейного права	
Консультация по вопросам наследственного права (наследование по закону, обжалование незаконного завещания и др.)	
Консультация по вопросам жилищно-коммунальных споров (незаконное выселение и др.)	
Консультация по вопросам трудового права	
Консультация в сфере административного права (возвращение опеки над детьми, восстановление документов и др.)	
Сопровождение адвоката в административном процессе	
Консультирование по открытию доходоприносящей деятельности	

Потребности	Нуждается
Социально-бытовые	
Гуманитарная помощь (одежда, продукты питания и т.д.)	
Материальная помощь	
Профессиональная переподготовка/	
Получение образования	
Трудоустройство	
Безопасное место пребывания (убежище)	
Иные потребности	
Комментарии специалиста	

Форма 3

Оценка потребностей мигранта в уязвимой ситуации

Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету

Ф.И.О заявителя

Дата составления

Выявленные потребности	Мероприятия по оказанию помощи и реабилитации	Сроки исполнения	Ожидаемый результат	Ответственный за исполнение	Отметка об исполнении/ неисполнении (причина)	Подпись ответственного лица	Достигнутый прогресс
Социально-медицинская помощь							
Правовая помощь							
Психологическая помощь							
Социально-бытовая помощь							
Иная помощь							

4.2. Проект Плана индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации должен включать перечень мероприятий и услуг по оказанию необходимой социальной, правовой, медицинской и иной помощи и составляется на срок, необходимый для его выполнения с учетом индивидуальных потребностей мигранта.

4.3. В проекте Плана индивидуальной работы указывается, в какие учреждения направляется мигрант в уязвимой ситуации для получения помощи.

4.4. Проект Плана индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации с приложением необходимых материалов направляется на рассмотрение и утверждение межведомственного координационного органа по оказанию помощи мигрантам в уязвимой ситуации.

4.5. Межведомственный координационный орган по оказанию помощи мигрантам в уязвимой ситуации в течение ___ дней должен рассмотреть материалы и утвердить своим решением План индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации.

4.6. В отношении детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя) специалист уполномоченного органа в сфере защиты прав детей проводит всестороннюю оценку ситуации и разрабатывает проект индивидуального плана

защиты ребенка. В индивидуальном плане должны быть предусмотрены меры по оказанию психологической, медицинской, правовой и реабилитационной помощи.

4.7. Проект индивидуального плана по защите ребенка, оставшегося без попечения родителей (родителя), вносится на рассмотрение и одобрение Комиссии по делам детей в установленном порядке. Председатель Комиссии по делам детей утверждает индивидуальный план защиты ребенка, оставшегося без попечения родителей (родителя), и направляет к исполнению руководителю территориального подразделения соответствующего государственного органа.

4.8. Руководитель территориального подразделения государственного органа принимает меры по исполнению индивидуального плана защиты ребенка, оставшегося без попечения родителей (родителя).

4.9. Специалист уполномоченного органа в сфере защиты прав детей осуществляет мониторинг исполнения индивидуального плана защиты ребенка, оставшегося без попечения родителей (родителя).

Шаг 5. Реализация Плана индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации

5.1. План индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации предусматри-

вает обеспечение его доступа к получению правовой, медицинской, образовательной, социальной помощи и иных видов помощи, в том числе предоставление убежища; восстановление документов; установление семей или опекунов несовершеннолетних; содействие в трудоустройстве.

5.2. Специалист осуществляет мониторинг реализации индивидуального плана работы и контроль за соблюдением сроков его исполнения.

5.3. В случаях, требующих особого внимания, специалист информирует о проблемах, возникших при реализации Плана индивидуальной работы, межведомственный координационный орган по оказанию помощи мигрантам в уязвимой ситуации. По решению межведомственного координационного органа План индивидуальной работы может подлежать корректировке.

5.4. Меры по оказанию помощи мигранту в уязвимой ситуации прекращаются при:

- достижении целей оказания помощи и реабилитации;
- отказе уязвимого мигранта от помощи и реабилитации.

5.5. Специалист делает отметку о прекращении мер оказания помощи и реабилитации в Плана индивидуальной работы с мигрантом в уязвимой ситуации.

**Схема стандартных операционных процедур
по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов
в уязвимой ситуации в Кыргызской Республике**



Глава 4. Проект стандартных операционных процедур (СОП) по выявлению, идентификации и перенаправлению мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях в Республике Таджикистан

Шаг 1. Идентификация уязвимых мигрантов и членов их семей

1.1. Идентификация уязвимых мигрантов и членов их семей — это комплекс действий, направленных на обнаружение предполагаемых мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях.

1.2. Идентификация мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях является первым шагом в предоставлении им необходимой помощи со стороны государственных, общественных и международных организаций.

1.3. Идентификация уязвимого мигранта может осуществляться сотрудниками уполномоченных государственных органов, органов местного самоуправления, неправительственных и международных организаций, а также родственниками уязвимого мигранта или другими лицами. В случае выявления оставленных мигрантами семей с детьми, помимо перечисленных организаций, к процедуре идентификации также привлекаются уполномоченные органы по защите детей, неправительственные организации, предоставляющие социальные услуги семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

1.4. Выявление уязвимых мигрантов и членов их семей может осуществляться:

- при поступлении устного либо письменного заявления с описанием ситуации от самого уязвимого мигранта;
- при поступлении сообщения от какой-либо организации или ведомства, а также от родственников либо друзей пострадавшего, либо других лиц;
- в процессе активного поиска информации о других уязвимых группах (социально неблагополучных, а также пользователей прочих социальных услуг);
- при поступлении сообщения от местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел или негосударственных организаций;
- при поступлении сообщений от консульств;

- посредством сообщений в средствах массовой информации;
- в ходе проведения оперативно-розыскных и следственных мероприятий;
- в результате анализа поведения человека, его физического и психического состояния;
- в результате оценки ситуации, в которой лицо находилось;
- в результате самоидентификации и т.д.

1.5. Если при выявлении уязвимых мигрантов и членов их семей среди них имеются несовершеннолетние, душевнобольные, лица с психологическими проблемами или не способные в полной мере участвовать в процедуре идентификации, субъекты, предусмотренные п. 1.3. настоящего СОП, безотлагательно сообщают об этом в уполномоченный государственный орган по защите прав ребенка, в медицинские и психоневрологические учреждения соответственно.

Шаг 2. Подготовка к проведению интервью для идентификации лица в качестве уязвимого мигранта

2.1. При подготовке и проведении интервью с уязвимыми мигрантами и членами их семей интервьюер должен руководствоваться следующими этическими принципами:

- а) безусловная поддержка уязвимых мигрантов и членов их семей;
- б) безопасность и защищенность уязвимых мигрантов и членов их семей;
- в) конфиденциальность и защита личных данных уязвимых мигрантов и членов их семей;
- г) недискриминационное отношение к уязвимым мигрантам и членам их семей;
- д) деликатность и тактичность в ходе интервью;
- е) защита интересов уязвимых мигрантов и членов их семей;
- ё) участие уязвимых мигрантов и членов их семей в принятии всех касающихся их решений;
- ж) получение информированного согласия и предоставление объектив-

ной информации уязвимым мигрантам и членам их семей;

- з) индивидуальный подход к уязвимым мигрантам и членам их семей;
- и) эмоциональная поддержка уязвимых мигрантов и членов их семей;
- к) отношение, отличное от обращения с жертвами незаконной миграции;
- л) сочувствие уязвимым мигрантам и членам их семей;
- м) особое внимание к интересам и благополучию детей уязвимых мигрантов.

2.2. Перед началом интервью интервьюер:

- представляет себя и свою организацию, кратко информирует о целях интервью и объясняет роль организации в предоставлении помощи уязвимым мигрантам и членам их семей;
- поясняет, что интервью может включать вопросы, касающиеся подробностей того, что произошло с мигрантом, и что некоторые темы могут расстроить мигранта, вызвать тяжелые воспоминания и даже причинить боль;
- сообщает, что интервьюируемый может подумать, прежде чем отвечать на вопросы, и может сделать перерыв в любой момент, если в этом есть необходимость, при этом он имеет право не отвечать на вопросы, которые его расстраивают;
- объясняет, что от объема и полноты предоставленной информации будет зависеть результативность оказываемой помощи;
- разъясняет любые ограничения в порядке предоставления помощи, оказываемой организацией (например, если помощь оказывается только жертвам торговли людьми; лицам, страдающим ВИЧ-инфекцией; нелегальным мигрантам; детям и т.д.);
- объясняет, что если в силу определенных причин организация не в состоянии оказать непосредственную помощь, она приложит усилия в назначении квалифицированной группы или лица, которые смогут оказать помощь;
- объясняет, что личность мигранта

- и все предоставленные им данные будут сохранены в строжайшей тайне;
- объясняет, что в любой момент интервьюируемый может задавать вопросы или в любое время требовать пояснения или повторения того, что уже было объяснено или изложено;
 - должен удостовериться, что лицо, с которым проводится интервью, чет-

ко понимает все, что ему объясняют;

- должен уточнить, имеются ли у интервьюируемого лица вопросы на данном этапе и согласен ли он на прохождение процедуры идентификации.

2.3. Если интервьюируемый выражает свое согласие на прохождение идентификации в качестве уязвимого мигранта, он подписыва-

ет заявление об информированном согласии на прохождение идентификации (Форма 1).

2.2. Если интервьюируемый не согласен на прохождение идентификации в качестве уязвимого мигранта, он подписывает заявление об отказе в прохождении идентификации, где по своему усмотрению может указать причину отказа (Форма 2).

Форма 1

З А Я В Л Е Н И Е

об информированном согласии на прохождение идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации

Я, (Фамилия, имя, отчество)

добровольно соглашаюсь на прохождение процедуры идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации. Настоящим я также подтверждаю нижеследующее:

- 1) мне разъяснены порядок и процедура идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации, а также последствия идентификации;
- 2) я принимаю все условия, на которых будет проводиться идентификация;
- 3) я в любой момент могу отказаться от идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации без объяснения причин.

Я понимаю, что персональная информация обо мне необходима для предоставления мне соответствующей помощи. Я уполномочиваю

(Ф.И.О. специалиста, должность, организация)

хранить и использовать мои персональные данные для достижения цели оказания мне помощи. Я подтверждаю, что предоставленная информация является правдивой и соответствует моим показаниям. Я понимаю, что предоставление ложной информации приведет к прекращению получения помощи.

Подпись заявителя

Дата

Подпись специалиста

Дата

Форма 2

З А Я В Л Е Н И Е

об отказе в прохождении идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации

Я, (Фамилия, имя, отчество)

отказываюсь от прохождения процедуры идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации по причине

(без объяснения причины).

Настоящим я также подтверждаю нижеследующее:

- 1) мне разъяснены порядок и процедура идентификации в качестве мигранта в уязвимой ситуации, а также последствия идентификации;
- 2) настоящий отказ не лишает меня права пройти идентификацию в любое время в будущем.

Подпись заявителя

Дата

Подпись специалиста

Дата

Шаг 3. Проведение интервью для идентификации лица в качестве уязвимого мигранта

3.1. Идентификация проводится методом интервью.

3.2. В ходе интервью интервьюируемому задаются вопросы в целях для идентификации лица как уязвимого мигранта. Вопросы должны соответствовать уровню образования интервьюируемого, быть корректными и понятными. Употребление сложных юридических и других профессиональных терминов недопустимо.

3.3. Интервьюер должен обладать необходимыми профессиональными знаниями и опытом в области миграции, уметь использовать соответствующую методику ведения беседы в целях установления доверительной атмосферы в процессе интервью, а также уметь выявлять факторы, приведшие мигранта в состояние уязвимости: индивидуальные (низкий социальный, экономический или человеческий капитал; неосведомленность о своих правах; низкая правовая грамотность или невежество); ситуативные (к примеру, смерть члена семьи, затруднительное положение), структурные (безработица, низкая заработная плата, сложные процессы легализации, патриархальные нормы и т.д.) и семейно-бытовые (наличие большого числа иждивенцев или тяжелобольных членов семьи; сироты с низким социальным и человеческим капиталом).

3.4. Интервью по мере возможности должно проводиться в изолированном помещении, где посторонние не смогут услышать (подслушать) говорящего или прервать интервью. Интервью проводится наедине с уязвимым мигрантом (тет-а-тет), однако при необходимости может привлекаться педагог, психолог, переводчик, юрист и другие.

3.5. В ходе интервью выключаются все средства связи (рабочие и мобильные телефоны, факс, радики и др.), телевизор, радио и т.д. Если интервьюируемый настаивает, необходимо оставить ему его телефон, но попросить установить беззвучный режим.

3.6. При наличии закрывающегося помещения на двери следует повесить табличку «Не беспокоить» или «Внимание, ведется интервью!», или иной аналогичный знак, чтобы никто не мог прервать беседу.

3.7. При отсутствии закрывающегося изолированного помещения интервьюер должен попытаться найти помещение, в котором беседа не может быть подслушана и нарушена.

3.8. Необходимо избегать категоричного стиля при проведении беседы.

3.9. Необходимо запросить согласие интервьюируемого на проведение беседы именно этим интервьюером, в том числе узнать, имеет ли значение для интервьюируемого пол интервьюера.

3.10. Необходимо установить контакт с пострадавшим, помочь ему почувствовать, что его уважают и его словам верят.

3.11. Интервьюирование несовершеннолетнего ребенка и заполнение его анкеты должно в обязательном порядке проводиться в дневное время при обязательном участии педагога, детского психолога, а также родителей или опекуна несовершеннолетнего, либо уполномоченного представителя органа опеки и попечительства, а в случае, если ребенок страдает хроническими соматическими либо психическими заболеваниями, необходи-

мо обеспечить также участие соответствующего врача, желательно его лечащего, присутствие которого необходимо в целях наилучшего представления интересов несовершеннолетнего.

3.12. В ходе подготовки вопросов и проведения интервью с несовершеннолетним необходимо учитывать возраст, физические данные, психическое развитие и умственные способности ребенка, должна быть использована лексика, понятная ребенку.

Шаг 4. Идентификация лица в качестве уязвимого мигранта

4.1. Идентификация лица в качестве уязвимого мигранта — это комплекс действий, осуществляемых в целях получения сведений о нахождении лица в состоянии уязвимости и предоставления ему соответствующих услуг, направленных на преодоление уязвимой ситуации.

4.2. В ходе интервью специалист заполняет анкету идентификации уязвимого мигранта (Форма 3). Заполнение анкеты должно обязательно проводиться в присутствии опрашиваемого лица.

4.3. Сведения, содержащиеся в анкете, не подлежат разглашению, их конфиденциальность охраняются законодательством Республики Таджикистан. Разглашение сведений, содержащихся в анкете, возможно только с письменного согласия уязвимого лица.

4.4. При проведении интервью с членами семьи уязвимого мигранта специалист заполняет соответствующую анкету идентификации оставленной мигрантом семьи с детьми (Форма 4).

Форма 3

АНКЕТА	
идентификации лица в качестве уязвимого мигранта	
Место анкетирования	<input type="text"/>
Дата	<input type="text"/>
Наименование организации	<input type="text"/>

Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету

Ф.И.О. законного представителя (при наличии)

Язык интервью

Ф.И.О. переводчика (при наличии)

Согласие на идентификацию подпись

1. Сведения о лице

1.1. Фамилия, имя, отчество

1.2. Пол (м/ж) 1.3. Дата и место рождения

1.4. Гражданство

1.5. Уровень образования
начальное / среднее общеобразовательное / начальное профессиональное / среднее профессиональное / высшее профессиональное (оконченное/неоконченное)

дополнительное (указать)

1.6. Место жительства, телефон для связи (если есть)

1.7. Имеющиеся при себе личные документы (при наличии)

2. Оценка уязвимости производится в ситуации/категории

Мигрант в стране назначения/трудоустройства Мигрант в процессе транзита

3. Оценка индивидуальных индикаторов уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.1	Возраст лица	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.2	Уровень профессиональной подготовки и опыт работы: <ul style="list-style-type: none"> нет профессии нет опыта работы профессия не актуальна для трудоустройства в стране происхождения/не позволяет обеспечить минимальный уровень проживания профессия не актуальна для трудоустройства в стране назначения/не позволяет обеспечить минимальный уровень проживания 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.3	Уровень правовой грамотности: <ul style="list-style-type: none"> не знает основных правил легального трудоустройства в стране назначения спонтанный выезд 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.4	Миграционный опыт: <ul style="list-style-type: none"> отсутствие опыта миграции посредник, который не имеет права на содействие в трудоустройстве за рубежом наличие запрета на въезд в РФ задержания/проблемы с миграционным законом в прошлом 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.5	Уровень здоровья: <ul style="list-style-type: none"> наличие ВИЧ-инфекции наличие венерических заболеваний наличие туберкулеза наличие вирусного гепатита наличие алкогольной, наркотической зависимости иное (инвалидность, беременность) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.6	Экономические факторы: <ul style="list-style-type: none"> невозможность покрытия собственных нужд за счет доходов от работы невозможность отправлять родственникам часть заработанных средств отсутствие жилья/крова отсутствие регулярного заработка отсутствие денег на возвращение домой 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.7	Наличие фактора насилия: <ul style="list-style-type: none"> вовлечение в трудовую эксплуатацию вовлечение в сексуальную эксплуатацию семейно-бытовое насилие 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.8	Правовой статус: <ul style="list-style-type: none"> отсутствие документов, удостоверяющих личность, или их старые образцы отсутствие регистрации/прописки отсутствие трудового договора и иных документов, необходимых для легального трудоустройства в стране. 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

4. Оценка семейно-бытовых индикаторов уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
4.1	Статус уязвимого мигранта в семье: <ul style="list-style-type: none"> единственный кормилец иждивенец (кто именно: указать) трудоспособный совершеннолетний член семьи 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.2	Наличие запрета на выезд: <ul style="list-style-type: none"> у единственного основного кормильца у двух и более кормильцев семьи 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.3	Наличие в семье фактов насилия и дискриминации: <ul style="list-style-type: none"> семейно-бытовое насилие гендерная дискриминация социальная дискриминация 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
4.4	Отсутствие поддерживающих родственных связей: <ul style="list-style-type: none"> • в стране назначения • в стране транзита • в стране происхождения 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
4.5	Оценка материального положения: <ul style="list-style-type: none"> • невозможность покрытия нужд семьи за счет доходов • малообеспеченная семья с большим количеством иждивенцев (несовершеннолетних, престарелых родителей, ЛОВЗ (лиц с ограниченными возможностями здоровья)) • долговые обязательства на родине 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

5. Оценка индикаторов уязвимости, связанных с общиной

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
5.1	Отсутствие социальных (культурных) связей и поддержки в общине/диаспоре: <ul style="list-style-type: none"> • страны назначения • страны транзита • страны происхождения 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.2	Наличие в общине: <ul style="list-style-type: none"> • сексуальной/гендерной дискриминации • этнической дискриминации • социальной стигматизации 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.3	Отсутствие возможности трудоустроиться в своей местности <ul style="list-style-type: none"> • до выезда • по возвращении 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.4	Традиционное дорогостоящее отправление многочисленных культурных обрядов в общине	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
5.5	Проживание на экологически неблагоприятной территории (в регионе)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

6. Ситуационные факторы уязвимости

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
6.1	Оставление детей в стране назначения при наличии запрета на въезд в страну	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
6.2	Транзитный коридор в холодное время года	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
6.3	Иное	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

АНКЕТА**идентификации семьи с детьми, оставленной мигрантом и находящейся в уязвимой ситуации**

Место анкетирования	<input type="text"/>
Дата	<input type="text"/>
Наименование организации	<input type="text"/>
Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету	<input type="text"/>
Ф.И.О. лица, отвечающего на вопросы от имени семьи	<input type="text"/>
Статус данного лица в семье	<input type="text"/>
Язык интервью	<input type="text"/>
Ф.И.О. переводчика (при наличии)	<input type="text"/>
Согласие на идентификацию	<input type="text"/> подпись

1. Индивидуальные факторы/Вопросы о главном кормильце

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
1.1	Кто являлся главным кормильцем в семье и является в настоящий момент выбывшим? <ul style="list-style-type: none"> • отец • мать • оба • иное (указать) 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
1.2	Если остался один из супругов (отец или мать, является ли брак официально зарегистрированным с главным кормильцем)	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.3	Является ли кормильцем, выбывшим за границу с целью: <ul style="list-style-type: none"> • трудоустройства; • иной целью (указать) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.4	В какую страну выбыл главный кормилец?	<input type="text"/>
1.5	Существует ли связь с выбывшим кормильцем семьи?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.6	Если да, то собирается ли главный кормилец возвращаться обратно?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
1.7	Если да, то как скоро?	<input type="text"/>

2. Семейно-бытовые факторы

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
2.1	Экономические	
2.1.1	Какие доходы формируют бюджет семьи в настоящее время? <ul style="list-style-type: none"> • доход от трудовой деятельности трудоспособных членов семьи • социальные пособия, пенсии, дотации на отдельных членов семьи • поступления из-за границы от выбывших членов семьи • натуральное хозяйство • иное (указать) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.2	Имеется ли у семьи собственное жилье?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.3	Если семья не имеет собственного жилья, то она проживает: <ul style="list-style-type: none"> • совместно с родственниками, друзьями • на условиях аренды жилья • в нежилом помещении (приспособленное помещение) • в приюте или в интернатном учреждении • на улице • иное (указать) 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.4	Какие существуют финансовые обременения у семьи: <ul style="list-style-type: none"> • долговые обязательства в отношении частных лиц; • непогашенные кредиты; • ипотека; • иное (указать). 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.1.5	Хватает ли чистого дохода семьи и социальных выплат (дотаций) на покрытие основных нужд семьи?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2	Социальные	
2.2.1	Количество несовершеннолетних детей, оставленных без попечения родителей:	
2.2.2	Возраст несовершеннолетних	
2.2.3	Есть ли официально оформленная опека над несовершеннолетними?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.4	Кто из родственников может оформить опеку на себя?	
2.2.5	С кем фактически проживают оставленные без попечения родителей несовершеннолетние дети? <ul style="list-style-type: none"> • один родитель (отец или мать) • бабушка, дедушка • иные родственники • соседи • иное 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
2.2.6	Посещают ли несовершеннолетние <ul style="list-style-type: none"> детское дошкольное учреждение школу; колледж, ПТУ, техникум не посещают 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.7	Находятся ли дети, оставленные без попечения родителей в домах-интернатах (на обеспечении государства)?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
	С какого периода? <input type="text"/>	Сколько детей? <input type="text"/>
2.2.8	Получает ли семья медицинское обслуживание по месту жительства?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.9	Имеется ли у кого-либо из членов семьи тяжелая, угрожающая жизни или хроническая болезнь, травма? Если да, то получает ли член семьи необходимое лечение?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.10	Имеется ли у кого-либо из членов семьи инвалидность? Если да, то получает ли он помощь?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.2.11	Имеется ли у членов семьи алкогольная или наркотическая зависимость? Если да, то получает ли он/она помощь?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.3	Психоземональные	
2.3.1	Каковы взаимоотношения среди членов семьи, членов семьи с родственниками, близкими семье людьми: <ul style="list-style-type: none"> безразличные отношения патриархальные отношения в семье созависимые отношения семейно-бытовое насилие иное 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.3.2	Есть ли депрессия у одного из членов семьи (нескольких)?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.4	Правовые (юридические)	
2.4.1	Имеются ли проблемы с оформлением юридических документов?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.4.2	Находится ли кто-либо из членов семьи в конфликте с законом, привлекался ли к административной или уголовной ответственности?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
2.4.3	Является ли кто-либо из членов семьи пропавшим, если «да», то указать кто?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

3. Общинный уровень

№	Индикатор	Отметка Да/Нет
3.1	Есть ли у семьи социальные (культурные) связи и поддержка в общине/диаспоре?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.2	Есть ли в общине практика в отношении именно данной семьи: <ul style="list-style-type: none"> гендерной дискриминации этнической дискриминации социальной стигматизации 	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ <input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ
3.3	Есть ли возможность трудоустроиться для трудоспособных членов семьи в своей местности?	<input type="checkbox"/> ДА <input type="checkbox"/> НЕТ

4.5. По итогам проведенного интервью специалист:

- 1) анализирует данные, полученные от лица, при этом акцентируя внимание на внутреннем несоответствии и противоречивости представленных данных;
- 2) осуществляет идентификацию лица в качестве мигранта в уязвимой ситуации на основе полученных данных в соответствии с критериями идентификации;
- 3) оценивает ситуацию и рассматривает возможность перенаправления мигранта, находящегося в уязвимой ситуации, в соответствующие учреждения для получения необходимой помощи;
- 4) в случае если лицо идентифицировано в качестве мигранта в уязвимой ситуации, оформляет заявление о согласии мигранта в уязвимой ситуации на перенаправление с целью получения соответствующей помощи и прохождения реабилитации.

4.6. Идентификация несовершеннолетнего проводится уполномоченным государственным органом в сфере защиты прав ребенка при обязательном участии педагога, детского психолога, а также его родителей, опекуна либо уполномоченного представителя органа опеки и попечительства, а в случае если ребенок страдает хроническими соматическими либо психическими заболеваниями, необходимо обеспечить также участие соответствующего врача, желательно его лечащего.

При несогласии несовершеннолетнего на прохождение идентификации в присутствии родителей, опекунов либо других вышеуказанных лиц, интервью проводится без их присутствия. При невозможности присутствия родителей либо опекунов на момент идентификации, интервью должно проводиться уполномоченным государственным органом в сфере защиты прав ребенка в присутствии педагога и детского психолога.

Шаг 5. Деятельность по перенаправлению уязвимого мигранта для предоставления помощи, прохождения реабилитации и реинтеграции.

5.1. Следующим этапом после осуществления идентификации лица в качестве уязвимого мигранта является перенаправление его в государственные органы, неправительственные и международные организации для получения услуг по социальной защите, реабилитации и реинтеграции, в которых лицо нуждается. Перенаправление — это комплекс действий, осуществляемый в целях организации доступа мигрантов в уязвимой ситуации и членов их семей к услугам по реабилитации и реинтеграции.

5.2. Если лицо идентифицировано в качестве уязвимого мигранта, оно имеет право на:

- бесплатную правовую помощь;
- получение медицинской помощи, оказываемой государственными организациями здравоохранения;
- получение бесплатной психологической помощи в виде психологического консультирования, психологической коррекции, психологической профилактики;
- гуманитарную помощь;
- пребывания в убежище;
- получение помощи в обучении, переквалификации или сертификации профессиональных навыков;
- получение консультаций и помощи в трудоустройстве.

5.3. Деятельность по перенаправлению уязвимого мигранта и членов его семьи в целях предоставления им помощи и прохождения ими реабилитации может осуществляться следующими государственными органами, неправительственными и международными организациями:

- Министерством труда, миграции и занятости населения Республики Таджикистан и его структурными подразделениями (миграционные службы, агентства занятости, центры обучения взрослых);
- Министерством внутренних дел Республики Таджикистан и его подразделениями;
- Министерством здравоохранения и социальной защиты населения Ре-

спублики Таджикистан, его структурными медицинскими учреждениями и другими социальными службами;

- Министерством юстиции Республики Таджикистан и подведомственными им центрами правовой поддержки;
- государственными и негосударственными кризисными центрами и центрами социальной помощи для предоставления краткосрочной и долгосрочной помощи;
- убежищами, предоставляющими услуги временного проживания;
- органами местного самоуправления;
- неправительственными организациями;
- международными организациями.

5.4. После выявления и идентификации уязвимого мигранта устанавливается порядок перенаправления с учетом необходимости получения услуг по социальной защите, реабилитации и реинтеграции, в которых лицо нуждается.

5.5. С целью обеспечения функционирования механизма перенаправления уязвимых мигрантов местными органами государственной власти создаются межведомственные координационные органы по перенаправлению, оказанию помощи уязвимым мигрантам, их реабилитации и реинтеграции, действующие на постоянной основе.

5.6. Межведомственные координационные органы включают в себя представителей местных органов государственной власти, территориальных подразделений, уполномоченных государственных органов в сфере здравоохранения и социальной защиты, образования, внутренних дел, исполнительных органов местного самоуправления, неправительственных и международных организаций.

5.7. Межведомственные координационные органы обладают следующими компетенциями:

- утверждение перечня потребностей уязвимого мигранта;
- составление и утверждение индивидуального плана работы с уязвимым мигрантом;
- содействие в решении вопросов, выявленных в ходе мониторинга выполнения индивидуального плана работы.

Шаг 6. Информирование уязвимого мигранта

6.1. После процедуры идентификации уязвимого мигранта и определения его необходимых потребностей, его следует перенаправить в другие организации, имеющие соответствующие программы и центры, если в инстанции, выявившей уязвимого мигранта, таких программ и центров не имеется. Перенаправление уязвимого мигранта в соответствующие организации и центры осуществляется только с согласия самого мигранта (Форма 5).

6.2. Следует предоставить уязвимому мигранту полную и достоверную информацию о государственных органах, учреждениях и организациях, которые могут оказать ему помощь, включая следующую информацию:

- контактные данные специалиста (фамилия, имя, должность, номер телефона), с которым можно связаться, чтобы получить необходимую помощь;
- какую помощь мигрант может получить от конкретного государственного органа, учреждения и организации, включая информацию о бесплатных услугах, правилах и процедурах получения помощи;
- точное расположение (адрес) государственного органа, учреждения и организации, график работы

6.3. Необходимо обсудить с уязвимым мигрантом принципы конфиденциальности. напоминает ему/ей о праве выборочного предоставления информации государственным органам, учреждениям и организациям.

6.4. При последующем перенаправлении мигранта в уязвимой ситуации в государственный орган, учреждение или организацию специалист должен предварительно по телефону согласовать с представителем соответствующей инстанции перенаправление к ним мигранта. Это необходимо, чтобы оградить мигранта в уязвимой ситуации от многочисленных опросов, которые могли бы стать причиной психологической травмы.

6.5. Порядок перенаправления устанавливается субъектом, который провел идентификацию уязвимого мигранта, с учетом необходимости получения помощи в соответствии с индивидуальными потребностями уязвимого мигранта.

Форма 5

З А Я В Л Е Н И Е о согласии на получение помощи и реабилитации			
Я, (Фамилия, имя, отчество)	<input type="text"/>		
добровольно принимаю помощь от	<input type="text"/>		
в	<input type="text"/>		
Настоящим я также подтверждаю нижеследующее:			
1. Я был проинформирован о процедурах получения помощи.			
2. У меня нет возможности самостоятельно обеспечить себя финансами и ресурсами, которые предоставляет			
<input type="text"/>			
3. Я принимаю условия, на которых оказывает мне помощь.	<input type="text"/>		
4. Ни я, ни мои родные не будем иметь никаких претензий к			
<input type="text"/>			
равно как и к другим задействованным физическим и/или юридическим лицам, в случае моего отказа от получения помощи от			
<input type="text"/>			
Ф.И.О. заявителя	<input type="text"/>	Подпись, дата	<input type="text"/>
Ф.И.О. опекуна или законного представителя (для несовершеннолетнего)	<input type="text"/>	Подпись, дата	<input type="text"/>

6.6. Предоставить уязвимому мигранту возможность самостоятельно участвовать в процессе перенаправления для получения необходимой помощи.

6.7. Если уязвимый мигрант является несовершеннолетним, то по всем вопросам, связанным с его перенаправлением в орган социальной защиты и реабилитации, оказывающий помощь, следует проконсультироваться с родителем или опекуном несовершеннолетнего.

6.8. Следует также узнать и принять во внимание мнение и пожелания самого несовершеннолетнего. Важно, чтобы ему была предоставлена вся необходимая информация, касающаяся его прав на получение помощи. Информация должна предоставляться с учетом возраста и уровня умственного развития несовершеннолет-

него. Если необходимо, следует обеспечить присутствие переводчика, психолога, детского педагога на всех этапах процедуры.

Шаг 7. Проведение оценки и составление перечня потребностей уязвимого мигранта в получении необходимой помощи и услуг

7.1. Специалист соответствующей организации из перечня, указанного в п. 5.3. настоящего Руководства, в течение 10 рабочих дней должен произвести выезд по месту проживания (нахождения) уязвимого мигранта и членов его семьи и провести оценку потребностей уязвимого мигранта и членов его семьи, при необходимости, с привлечением сотрудников соответствующих органов и учреждений.

7.2. Всесторонняя оценка осуществляется в форме корректной беседы с уязвимым мигрантом и членами его семьи, при которой выясняются:

- социальные проблемы и потребности уязвимого мигранта и членов его семьи;
- медицинские проблемы и потребности уязвимого мигранта и членов его семьи;
- психолого-педагогические проблемы и потребности уязвимого мигранта и членов его семьи;
- правовые проблемы и потребности уязвимого мигранта и членов его семьи.

7.3. В соответствии с собранной информацией специалист совместно с уязвимым мигрантом должен провести оценку потребностей уязвимого мигранта и определить перечень потребностей в получении необходимой помощи и услуг (Форма 6).

Форма 6

Оценка потребностей мигранта в уязвимой ситуации	
Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету	<input type="text"/>
Ф.И.О заявителя	<input type="text"/>
Дата	<input type="text"/>
Потребности	Нуждается
Социально-бытовые услуги	
Получение услуг, льгот и преимуществ в социально-бытовом обеспечении	<input type="checkbox"/>
Получение жилой площади для временного пребывания в учреждениях социального обслуживания	<input type="checkbox"/>
Необходимость в помещении для организации реабилитационных и лечебных мероприятий, лечебно-трудовой и учебной деятельности, культурного и бытового обслуживания	<input type="checkbox"/>
Содействие в приготовлении пищи	<input type="checkbox"/>
Потребность в мебели и мягком инвентаре	<input type="checkbox"/>
Потребность в социально-бытовых услугах индивидуального ухода	<input type="checkbox"/>
Потребность в транспорте для перевоза	<input type="checkbox"/>
Потребность в помощи по уходу за детьми	<input type="checkbox"/>
Социально-медицинские услуги	
Содействие в получении медицинской помощи в лечебно-профилактических учреждениях	<input type="checkbox"/>
Обеспечение ухода с учетом состояния здоровья, в том числе оказание санитарно-гигиенических услуг (обтирание, обмывание, гигиенические ванны)	<input type="checkbox"/>

Потребности	Нуждается
Содействие в проведении реабилитационных мероприятий социально-медицинского характера	
Оказание первичной медико-санитарной помощи	
Содействие в организации прохождения диспансеризации	
Госпитализация в лечебно-профилактических учреждениях, содействие в получении санаторно-курортного лечения	
Обеспечение лекарственными препаратами (бесплатно либо на льготных условиях)	
Содействие в предоставлении нуждающимся детям услуг оздоровления, санаторно-курортного лечения	
Содействие семьям, которые воспитывают в домашних условиях детей с ограниченными умственными и физическими возможностями, в том числе детей-инвалидов, в их лечении, обучении навыкам самообслуживания, общения, самоконтроля; содействие в получении слухового аппарата, очков, ортопедических и технических средств передвижения.	
Социально-психологические услуги	
Социально-психологическое консультирование	
Психологическая диагностика и обследование личности	
Психологическая коррекция	
Психотерапевтическая помощь	
Оказание психологической помощи, в том числе путем беседы, общения, выслушивания, подбадривания, мотивации к активности и т.д.	
Социально-психологическая поддержка семей мигрантов, в которых живут граждане с психологическими отклонениями, инвалиды	
Социально-педагогические услуги	
Социально-педагогическое консультирование	
Социально-педагогическая диагностика и обследование личности	
Педагогическая коррекция поведения	
Организация профессиональной ориентации, профессионального обучения и трудоустройства	
Обучение родителей детей с ограниченными возможностями, в том числе детей-инвалидов, основам реабилитации в домашних условиях	
Услуги, связанные с социально-трудовой реабилитацией	
Социально-правовые услуги	
Консультирование по вопросам, связанным с правом граждан на социальное обслуживание в государственной и негосударственной системах социальных служб и защиту своих интересов	
Содействие в получении полагающихся льгот, пособий, компенсаций, алиментов и других выплат, в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством Республики Таджикистан	
Оказание помощи в оформлении документов, подготовке и подаче жалоб на нарушающие или ущемляющие законные права граждан действия или бездействие социальных служб или работников этих служб, местных органов исполнительной власти	
Консультирование по социально-правовым вопросам (гражданское, жилищное, семейное, трудовое, пенсионное, уголовное законодательство, права детей, женщин, отцов, инвалидов и др.)	
Оказание юридической помощи в вопросах, связанных с пенсионным обеспечением, установленных законодательством льгот и преимуществ, социальных выплат	

Потребности	Нуждается
Представление и защита прав и интересов в суде	
Содействие в отстаивании жилищных и имущественных прав	
Оказание юридической помощи гражданам в оформлении документов на опеку, попечительство, усыновление детей, оставшихся без попечения родителей	
Оказание юридической помощи в оформлении документов для трудоустройства, получения паспорта и других документов, имеющих юридическое значение	
Оказание помощи в оформлении документов для направления детей и подростков (при необходимости) в учреждения социального обслуживания на временное пребывание	
Оказание правовой помощи в защите и соблюдении прав детей и подростков на воспитание и заботу о них, в том числе в случаях, угрожающих их жизни и здоровью	
Содействие в решении вопросов занятости: трудоустройства, направления на курсы переподготовки, поиска временной (сезонной) работы, работы с сокращенным рабочим днем, работы на дому	
Консультирование по вопросам самообеспечения граждан и их семей, развития семейного предпринимательства, надомных промыслов, другим вопросам улучшения материального положения.	
Информационные услуги	
О возможностях трудоустройства в новых странах назначения	
Предвыездная подготовка	
Информация о наличии услуг для уязвимых мигрантов и членов его семьи	
Информация об организациях, оказывающих поддержку уязвимым мигрантам и членам их семей	
Информационные услуги по вопросам миграции и трудоустройству	
Иные потребности	
Комментарии специалиста	

Шаг 8. План индивидуальной работы с уязвимым мигрантом

8.1. После оценки потребностей уязвимого мигранта в необходимой помощи и услугах **специалистом** разрабатывается проект Плана индивидуальной работы с уязвимым мигрантом (*Форма 7*).

8.2. Проект Плана индивидуальной работы с уязвимым мигрантом включает в себя перечень мероприятий и услуг по оказанию необходимой социально-бытовой, социально-медицинской, социально-психологической, социально-педагогической, социально-правовой и иных видов помощи, с указанием срока их выполнения и ответственных лиц.

8.3. Если План индивидуальной работы составляется в отношении несовершеннолетнего лица, то при разработке Плана должны присутствовать законные представители или опекун ребенка. При составлении плана учитываются взгляды и пожелания самого ребенка, особое внимание следует уделять возрасту и уровню его развития.

8.4. Проект Плана индивидуальной работы с уязвимым мигрантом направляется на рассмотрение и утверждение в межведомственный координационный орган по оказанию помощи уязвимым мигрантам.

8.5. Межведомственный координационный орган по оказанию помощи уязвимым мигрантам в течение 10 дней рассматривает представленные материалы и утверждает своим решением проект Плана индивидуальной работы с уязвимым мигрантом.

Шаг 9. Реализация и мониторинг выполнения Плана индивидуальной работы с уязвимым мигрантом.

Основания прекращения оказания помощи и услуг уязвимому мигранту

9.1. План индивидуальной работы с уязвимым мигрантом предусматривает обеспечение доступа уязвимого мигранта к получению социально-бытовой, социально-медицинской, социально-психологической, социально-педагогической, социально-правовой, информационной и иных видов помощи.

9.2. Специалист не реже одного раза в три месяца осуществляет мониторинг реализации Плана индивидуальной работы в соответствии с установленными сроками выполнения работ.

9.3. В случае возникновения проблем в реализации Плана индивидуальной работы либо необходимости совершенствования плана специалист обращается в межведомственный координационный орган по оказанию помощи уязвимым мигрантам, по решению которого План индивидуальной работы может быть изменен или дополнен.

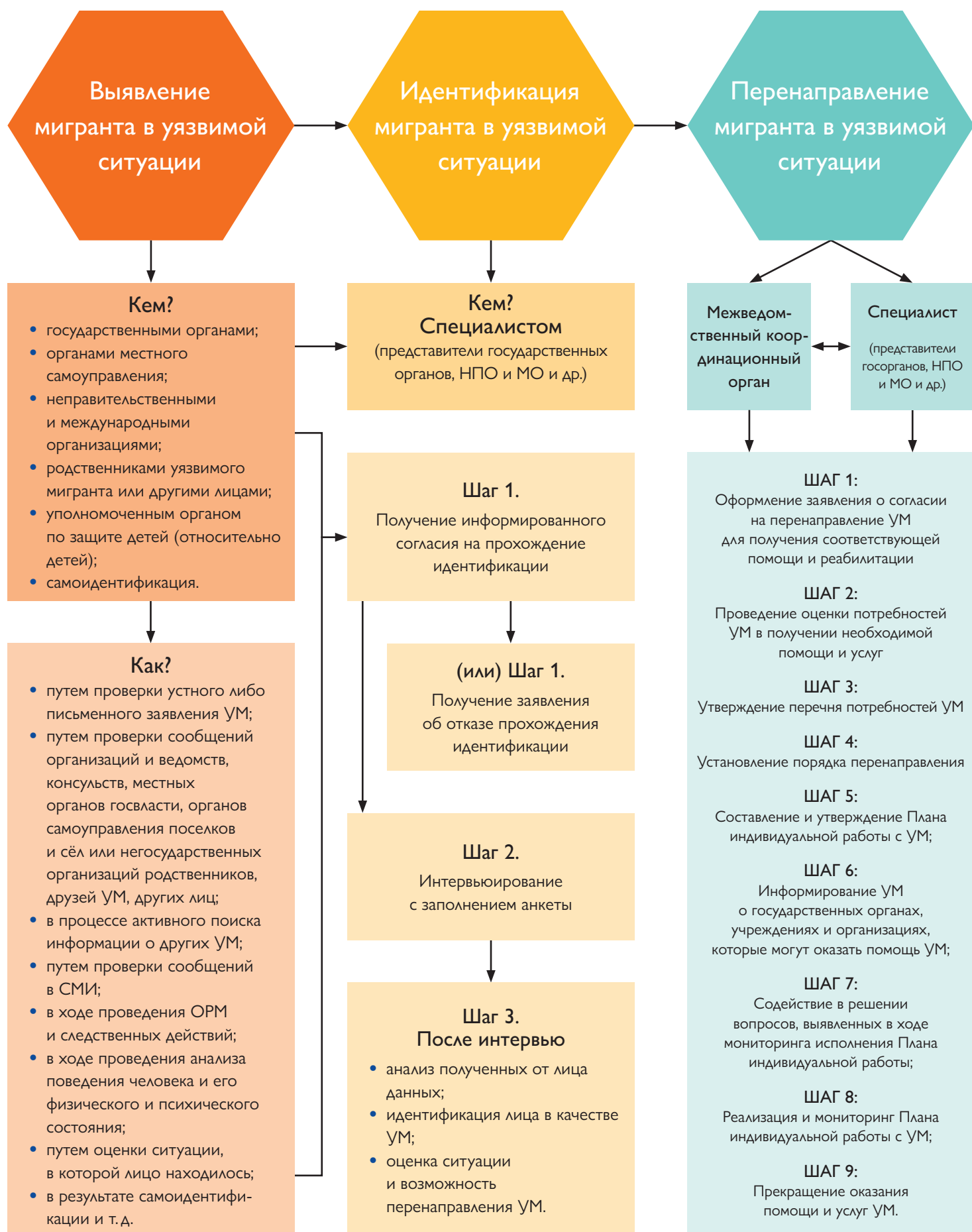
9.4. Оказание помощи и услуг уязвимому мигранту прекращаются:

- при достижении целей оказания помощи и организации реабилитации;
- в случае смерти уязвимого мигранта;
- в случае совершения им преступления и осуждения приговором суда к лишению свободы;
- при отказе уязвимого мигранта от помощи и реабилитации.

Форма 3

Оценка потребностей мигранта в уязвимой ситуации							
Должность, Ф.И.О. специалиста, заполнившего анкету	<input type="text"/>						
Ф.И.О заявителя	<input type="text"/>						
Дата составления	<input type="text"/>	Период действия				<input type="text"/>	
Выявленные потребности	Мероприятия по оказанию помощи и реабилитации	Сроки исполнения	Ожидаемый результат	Ответственный за исполнение	Отметка об исполнении/ неисполнении (причина)	Подпись ответственного лица	Достигнутый прогресс
Социально-медицинская помощь							
Правовая помощь							
Психологическая помощь							
Социально-бытовая помощь							
Иная помощь							

**Схема стандартных операционных процедур
по выявлению, идентификации и перенаправлению
уязвимых мигрантов в Республике Таджикистан**



5.1. Основные выводы

Миграция населения является важной составляющей социальных процессов в государстве, которые тесно связаны с демографическими, потилическими, социокультурными процессами. В связи с этим, рассмотрение миграционной политики должно происходить только в рамках обеспечения политики устойчивого развития и встраивания ее в демографическую политику, политику по занятости, по безопасности. В данном контексте, присоединение стран региона к Целям устойчивого развития ООН и разработка Стратегий устойчивого развития с вниманием к теме миграции, является актуальным направлением действий.

Анализ законодательства **Республики Казахстан** подтвердил гипотезу о том, что принцип гражданственности является формальным препятствием к получению трудовыми мигрантами, особенно с неурегулированным статусом, доступа к услугам, несмотря на фактическое нахождение некоторых мигрантов в сложной жизненной ситуации. Ярким примером являются транзитные трудовые мигранты в чрезвычайных ситуациях на территории Казахстана. Следует отметить наличие возможностей у мигрантов получить экстренную медицинскую помощь, независимо от статуса, является важным шагом на пути признания и обеспечения их неотъемлемых прав человека. Так как международное право не предполагает различий между трудящимися-мигрантами, осуществляющими деятельность на законных либо незаконных основаниях, мигрант в уязвимой ситуации должен признаваться правосубъектным со стороны всех остальных субъектов права, и прежде всего со стороны государственных органов. Для этого его права должны быть объективно закреплены в национальном законодательстве.

Доступ к юридической помощи является следующим принципиальным звеном, позволяющим мигрантам отстаивать свои права, особенно в трудовой сфере, таким образом, снижая уязвимость к различного рода нарушениям.

Следует отметить, что на национальных уровнях существуют отдельные механизмы идентификации и перенаправления беженцев и лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми. Законодатель оправданно относит их к особо уязвимым категориям. Однако, до сих пор понятийный аппарат в отношении именно трудовых мигрантов не приведен в соответствие с международными документами. В целях скорейшего приведения национального законодательства в соответствии с международными стандартами в области защиты прав мигрантов в уязвимых ситуациях, стране можно рекомендовать присоединиться к основным Конвенциям по защите прав мигрантов, таким как Международной конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 года), Конвенции МОТ №97 о трудящихся-мигрантах (1949) и Конвенции МОТ №143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении работникам — мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 года).

Для стран происхождения — **Кыргызской Республики** и **Республики Таджикистан** — принципиальным фактором снижения уязвимости является условие, чтобы мигранты в уязвимых ситуациях были указаны в национальных законодательствах, как особая часть населения, которой должна обеспечиваться дополнительная защита и поддержка. Социальное законодательство стран происхождения почти не содержит упоминания о значительном числе собственных граждан, возвращающихся из трудовой миграции и никак не связано с мерами по их реинтеграции в общество, за исключением, жертв торговли людьми и хорошей практики в Таджикистане по включению мигрантов-«запретников», как отдельной социально-незащищенной группы.

Как правило, общая социальная политика стран происхождения охватывает все незащищенные слои населения, преимущественно соотнося их с тяжелой экономической ситуацией, и в ней не выделяются такие дополнительные основания, как уязвимость, связанная с миграцией. Вме-

сте с тем, у мигрантов, возвращающихся в свои страны, возникают трудности с доступом к определенным социальным, медицинским и иным услугам внутри своего государства, несмотря на то, что они являются его гражданами, что ставит их в более уязвимое положение, по сравнению с теми, кто не выезжал. Эти ограничения обусловлены долгим пребыванием вне родины, и связаны, как правило, с требованиями регистрации по месту нахождения, наличием удостоверяющих документов, потерей социальных связей и боязнь обращаться в институты власти.

Говоря о странах происхождения, как уже было указано, нельзя забывать о тех, кого ситуация миграции затрагивает наиболее остро — покинутые семьи с детьми. Так, например, как было выявлено в ходе исследования, в связи с отсутствием надлежащего правового регулирования, дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей и официально оформленной опеки на ними, остаются вне поля зрения социальных служб и имеют высокие риски стать жертвами насилия и эксплуатации. Семьи с многочисленными иждивенцами, оставленные без средств к существованию основными кормильцами, наравне с бедственной экономической ситуацией, могут не иметь правоустанавливающих документов в разных сферах, собственного жилья, находится в ситуациях семейно-бытового насилия, фактически быть привязанными к дому, из-за этого не иметь доступа к основным правам и свободам. Решением данной ситуации может стать обоснованное включение «незамеченных» категорий в сферу социальной политики, дополнение категорий населения, находящегося в трудной жизненной ситуации, уязвимых категорий населения и т.п.

Государственные меры, направленные на охрану границ и регулирующие порядок въезда и выезда трудящихся-мигрантов также стоят на повестке дня. Отсутствие четких критериев и процедур по применению ограничений, устанавливаемых в странах выезда, ставят мигрантов в еще более уязвимое положение на родине и ограничивают

их в реализации права на труд. Установление дополнительных «фильтров» в странах въезда в виде, к примеру, дорогостоящих страховок, лицензий и т.д., может также подтолкнуть часть бедных трудовых мигрантов к поиску обходных путей, поиску нелегальных посредников, приводить к нарушениям законодательства и еще более уязвимому положению самих мигрантов.

Во всех рассматриваемых странах созданы комиссии по вопросам мигрантов, беженцев, Уполномоченные органы по правам человека, по правам детей и т.д. Таким образом, существующая институциональная основа в государствах, как назначения или транзита, так и происхождения, позволяет включать вопросы мигрантов в уязвимых ситуациях в повестку дня. Можно рекомендовать активизировать потенциал данных государственных органов с целью защиты прав мигрантов.

Очевидно, что деятельность коммерческих структур, активно участвующих в процессе миграции, — частных агентств по занятости, коммерческих перевозчиков, — также должна быть более четко регламентирована, чтобы не допускать угрозы жизни и здоровью мигрантов и собственных граждан до, во время и после миграции.

Все вышеуказанные сферы нашли отражение в детальных рекомендациях по внесению изменений в законодательство трех

стран, чтобы максимально приблизить его к международным стандартам в области защиты прав мигранта в уязвимой ситуации.

Анализируя миграционную ситуацию, социальное, институциональное и правовое поля, и в целях содействия практической реализации прав мигрантов в уязвимых ситуациях в национальных законодательствах, авторы отметили следующие региональные особенности Центральной Азии в отношении ситуаций уязвимости мигрантов:

- для стран происхождения (Таджикистан и Кыргызстан) актуальным является включение в понятийное поле уязвимости мигрантов — «запретников», а также более широкого круга лиц, которые затронуты негативными эффектами миграции, например — семьи с детьми, оставленные кормильцем, выехавшим в поисках заработка за границу,
- для страны назначения и транзита (Казахстан) актуальной является категория транзитных мигрантов и недокументированных трудящихся мигрантов, особенно женщин и детей.

Для реализации данными категориями мигрантов и членов их семей своих прав, в рамках исследования авторы исследования предлагают Руководство по идентификации и перенаправлению мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуаци-

ях. Данное Руководство и содержащиеся в нем проекты стандартных операционных процедур могут быть взяты за основу для разработки локальных нормативно-правовых актов, подведомственных актов на национальных уровнях. В данном контексте представляется важным соблюдение основных принципов и подходов к решению сложных индивидуальных ситуаций мигрантов, отраженных в Руководстве.

Авторы предполагают, что основными институтами, которые призваны выявлять, идентифицировать и перенаправлять мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях в регионе могут стать координационные структуры, создаваемые на основе местных органов власти (напр., акиматов). Это связано с общемировыми тенденциями и процессами децентрализации государственной власти, близостью нахождения местных органов власти к человеку для более четкого понимания ситуации уязвимости и организации адекватной помощи на местном уровне.

Постепенное закрепление в государствах механизмов перенаправления, внедрение стандартных операционных процедур, а также дальнейшая их специализация и закрепление в более узких ведомственных инструкциях станет постепенным эволюционным процессом развития законодательства и внедрения в него норм верховенства прав человека, включая мигранта в уязвимой ситуации.

5.2. Перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях (Республика Казахстан)

В стране утверждена Концепция развития миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы и План мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2017–2021 годы. В рамках данной концепции Министерство труда и социальной защиты населения реализует подход, обуславливающий необходимость обновления основ и создания «гибридной» системы управления миграцией. Вместе с тем для властей Казахстана проблема трудовых мигрантов долгое время не являлась первоочередной и, согласно мнению экспертов, в ближайшем будущем Казахстан все больше будет озабочен проблемами вну-

тренней миграции. Однако видимых предпосылок роста экономик соседних центральноазиатских стран, за исключением Узбекистана, в ближайшие годы не предвидится, и это означает, что потоки трудовых мигрантов, прибывающих в Казахстан как в страну назначения и транзита будут расти. В связи с этим власти намерены на законодательном уровне усилить регулирование миграционных потоков, причем требования к трудовым мигрантам из соседних стран планируется ужесточать. В данных условиях особенно важно, чтобы в ходе регулирования внешней миграции учитывались проблемы мигрантов, оказавшихся в уязвимой ситуации.

В миграционном законодательстве Казахстана отсутствует понятие «мигрант в уязвимой ситуации». Отсутствие такого понятия не дает возможности на законодательном уровне обеспечить защиту прав мигрантов, оказавшихся в уязвимой ситуации. В ходе работы над исследованием и проведением интервьюирования, как с сотрудниками государственных органов, так и неправительственных организаций, стало очевидным, что у всех разное понимание понятия «мигрант, оказавшийся в уязвимой ситуации». В ходе данного исследования была сделана попытка предложить термин, а также индикаторы отнесения ситуации мигранта к уязвимой.

Ниже приведены рекомендации, которые, по мнению авторов, позволят определиться с понятием термина и в результате внесения изменений в некоторые нормативно-правовые акты позволят предоставить мигрантам, оказавшимся в уязвимой ситуации, независимо от их статуса, доступ к правовой, социальной и медицинской помощи.

Так, следует обеспечить законодательную защиту основных прав всех трудящихся мигрантов независимо от их статуса. В статье 1 Закона «**О миграции населения**» от 22 июля 2011 года внести термин «мигрант, оказавшийся в уязвимой ситуации». Закон также надлежит дополнить отдельной статьей, в которой предусматриваются гарантии предоставления правовой, социальной и реабилитационной помощи мигранту, оказавшемуся в уязвимой ситуации, независимо от его статуса. Данная норма позволит внести изменения в иные подзаконные акты, предусматривающие оказание правовой, социальной и реабилитационной помощи.

Рекомендуется обеспечить транзитным мигрантам доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, в том числе в случаях насилия и жестокого обращения как со стороны официальных, так и частных лиц. Для этого в ст. 1 Закона «О миграции населения» необходимо внести понятие «транзитного мигранта», т. е. мигранта, следующего транзитом через территорию Республики Казахстан. Также Закон «О миграции населения» рекомендуется дополнить статьей о том, что, транзитные мигранты, следующие через территорию Республики Казахстан и которым отказано во въезде в страну назначения, в случае обращения к представителям властей Казахстана имеют право находиться под защитой Республики Казахстан, и им гарантирован доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, в том числе в случаях чрезвычайных ситуаций, насилия и жестокого обращения и эксплуатации.

Статью 8 Закона Республики Казахстан «**Об образовании**» предлагаем дополнить нормой о том, что дети мигрантов, оказавшихся в уязвимой ситуации, а также мигрантов с неурегулированным статусом имеют право на среднее образование в момент оказания правовой и социально-реабилитационной помощи их родителям. Данная норма позволит

детям мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации, беспрепятственно получать среднее образование в учебных заведениях Республики Казахстан. Так как на практике нередки случаи добровольного приема данной категории детей в учебные заведения, то в случае принятия такого дополнительного органа образования смогут ссылаться на данную статью при приеме детей мигрантов в учебные заведения.

В Кодекс Республики Казахстан «**О здоровье народа и системе здравоохранения**» рекомендуется ввести норму, предусматривающую оказание полного объема медицинской помощи мигрантам, оказавшимся в уязвимой ситуации (если мигранты признаны таковыми).

В Закон от 29 декабря 2008 года «**О специальных социальных услугах**» рекомендуем внести пункт о возможности предоставления специальных социальных услуг мигрантам, оказавшимся в уязвимой ситуации. В статье 3 Закона «Сфера действия настоящего закона» — прописать понятие «мигрант, оказавшийся в уязвимой ситуации». Статью 6 Закона «Основания, по которым лицо (семья) может быть признано находящимся в трудной жизненной ситуации» — также дополнить термином «мигрант, оказавшийся в уязвимой ситуации».

В целях оказания **правовой помощи** и предоставления права подачи жалоб мигрантам с неурегулированным статусом и транзитным мигрантам как наиболее уязвимым категориям следует разработать эффективную систему. В связи с тем, что уровень доверия к государственным структурам среди мигрантов данных категорий невысок, посредством механизма государственного социального заказа возможно выделение средств для работы с данными категориями не-граждан общественным организациям, которые будут уполномочены на выявление и оказание им правовой помощи.

Также в статью 6 Закона РК «**Об адвокатской деятельности**» рекомендуется внести норму, позволяющую адвокатам предоставлять бесплатную правовую помощь мигрантам, оказавшимся в уязвимой ситуации, транзитным мигрантам и предусмотреть механизм 100%-го возмещения затрат адвокатам в данном случае. Такая норма также позволит гарантировать мигрантам

получение профессиональной независимой правовой помощи.

В сфере оказания правовой помощи и реализации **права на судебную защиту** в рамках реформирования судебной системы Республики Казахстан предлагается рассмотреть возможность создания отдельных судов, которые будут рассматривать дела мигрантов и беженцев. Также необходимо ускорить создание Государственного фонда по выплате компенсаций жертвам торговли людьми.

На **институциональном уровне** необходимо обеспечить надлежащую подготовку кадров в основных ведомствах, которые имеют постоянный контакт с мигрантами: в Комитете миграционной службы МВД РК, в Комитете труда, социальной защиты и миграции при Министерстве труда и социальной защиты и пограничной службе. Сотрудники именно этих ведомств могут выявить мигранта, содействовать его идентификации и перенаправлению, а также помочь мигранту в экстренной ситуации и при нарушении его прав. Институты уполномоченного по правам человека и правам ребенка, могут уделять больше внимания проблемам трудовых мигрантов и их детей и отражать данные проблемы в своих отчетах.

В **правоприменительном плане** рекомендуется изменить фокус внимания и наказания с неурегулированных мигрантов на работодателей. Для этого можно:

1. Проводить информационные кампании, направленные на работодателей, призывающие к легальному найму работников, недопущению детского рабского труда, описывающие санкции за нелегальный найм иностранных работников.
2. Разработать эффективный механизм выявления случаев незаконного использования иностранной рабочей силы, включая обеспечение проактивной позиции трудовых инспекторов, которые будут иметь право доступа к нанимателям, выносить мотивированные решения и налагать санкции в отношении таких нарушений. Организовать обучение данных инспекторов для эффективной идентификации и перенаправления.

Так как женщины зачастую заняты в теневых секторах, надомной работе, необходимо предпринять специальные меры, направленные на защиту труда надомников, в частности от сексуальных домогательств, насилия

и принудительного труда и обеспечить процедуру заявления о таких случаях.

Казахстану также следует усилить контроль за частными автоперевозчиками для

снижения аварийных ситуаций на дорогах, в которых могут пострадать как граждане Казахстана, так и транзитные мигранты.

5.3. Перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях (Кыргызская Республика)

Формирование и развитие институционального механизма в сфере миграционной политики Кыргызстана в период его независимости характеризуется нестабильностью и непоследовательностью.

До настоящего времени миграционная политика Кыргызстана концентрировалась в большей степени на вопросах внешней трудовой миграции в качестве важного инструмента обеспечения трудоизбыточного населения занятостью за рубежом. Декларируя пользу для страны от внешней миграции в виде участия граждан Кыргызской Республики в глобальном рынке труда и приобщения через этот процесс к новым технологиям и стандартам организации производства, национальные документы не освещают вопросы возвращения в страну такого гипотетически «улучшенного» человеческого капитала.

В числе приоритетов и мер политики практически отсутствуют вопросы реинтеграции возвращающихся мигрантов и создания условий для их инвестиционной деятельности и эффективного использования денежных трансфертов.

Законодательством Кыргызской Республики достаточно полно разработана нормативная база, призванная регулировать весь комплекс проблем, с которыми сталкиваются социально уязвимые категории населения, а также лица, пребывающие на территории страны в силу негативных ситуаций на их родине. Имеется весьма обширный массив правовых документов национального уровня, а также ставших неотъемлемой частью национального законодательства документов международного уровня, участником которых в силу их подписания/ратификации стал Кыргызстан.

При этом, необходимо отметить существенную долю не реализуемых на практике

мер, предусматривающих полноценную защиту и поддержку нуждающихся в них лиц со стороны государства. Надо понимать, что в значительной степени подобная ситуация объективно обусловлена современным состоянием экономики страны, что непосредственно отражается на бюджетных возможностях Правительства, государственных и муниципальных органов на местах. Определенную роль в решении имеющихся проблем в данной сфере выполняют организации гражданского общества, деятельность которых, в свою очередь, сопровождается финансовой и методической поддержкой специализированных международных организаций. Среди последних следует выделить Международную организацию по миграции (МОМ).

Наряду с объективными факторами, влияющими на формирование дееспособного национального механизма социальной, правовой и иной поддержки отдельных категорий населения, имеют место факты недоработки и недопонимания со стороны соответствующих государственных структур в указанных вопросах. К таковой категории следует отнести и трудовых мигрантов, а также членов их семей, находящихся как на территории страны пребывания, так и оказавшихся в отрыве от мигранта на родине. При заметной специфичности последней категории, по существу, все программные документы государственных и муниципальных структур не содержат их дифференциации в общем массиве населения. Данное обстоятельство не позволяет осуществлять целенаправленное и системное правовое и иное сопровождение разрешения присутствующих в сфере миграции проблем.

В целом, анализ ситуации, связанной с такой крупной категорией населения Кыргызстана, как трудовые мигранты и члены их семей, демонстрирует необходимость

синтезирования ее в качестве отдельной группы из общего массива населения страны.

Законодательство Кыргызской Республики нуждается в определенном дополнении с учетом значительного количества граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, на фоне их вовлечения в миграционные процессы. В частности, **Кодекс Кыргызской Республики о детях** предлагается дополнить понятие «дети, оставшиеся без попечения родителей» целевой группой «дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя)», а также соответствующими мерами для обеспечения их прав и интересов.

В целях предоставления гарантированного объема социальных услуг мигрантам, находящимся в уязвимой ситуации, и оказания им помощи в преодолении трудной жизненной ситуации, полагается возможным включить в понятие «трудная жизненная ситуация», формулируемое **Законом Кыргызской Республики «Об основах социального обслуживания населения в Кыргызской Республике»**, такую уязвимую ситуацию как «последствия, связанные с торговлей людьми» для обеспечения лиц, пострадавших от торговли людьми, гарантированным объемом социальных услуг.

В понятии «дети, оставшиеся без попечения родителей» перечислены причины и ситуации, по которым дети остаются без попечения родителей. Однако ситуация, связанная с отсутствием защиты прав и интересов детей мигрантов, оставшихся без попечения родителей (родителя) в связи с длительным нахождением последних в миграции, не нашла отражение в Законе. С учетом актуальности проблемы предлагается включить в указанное понятие «дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя)».

Также предлагается предоставить жертвам торговли людьми и детям мигрантов, оставшимся без попечения родителей (родителя), право на социальное обслуживание; статью 7 «Комплекс организаций и учреждений социального обслуживания» — дополнить такой организацией как «убежище (приют) для жертв торговли людьми»; статью 4 «Объекты социального обслуживания» — дополнить категорией «мигранты в уязвимой ситуации».

Поскольку меры по реабилитации и реинтеграции возвратившихся трудовых мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации, в законодательстве страны практически отсутствуют так же, как и социально уязвимая категория граждан «мигрант в уязвимой ситуации», а оказание государственной поддержки мигрантам в уязвимой ситуации осуществляется в общем порядке и на общих основаниях, как лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, предлагается возможным внести изменения и дополнения в ряд законодательных актов Кыргызской Республики, охватывающих, прежде всего, сферу социальной защиты, занятости и здравоохранения.

Описание понятия «мигрант в уязвимой ситуации» в настоящем исследовании было весьма затруднительным, так как в законодательстве Кыргызской Республики в сфере миграции отсутствует понятие «мигрант», при этом в **Законе Кыргызской Республики «О внешней миграции»** даны определения «иммигрант», «эмигрант», в связи с чем, предлагается дополнить Закон понятием «мигрант».

Вопросы по обеспечению доступа мигрантов — иностранных граждан к медицинским услугам требуют закрепления в нормативном правовом акте, т.к. в настоящее время указанные вопросы регулируются Временным положением о порядке и условиях осуществления обязательного медицинского страхования иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих или временно проживающих в Кыргызской Республике, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Кыргызской Республики и Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве Кыргызской Республики.

Рынок оказания услуг, связанных с трудоустройством граждан Кыргызской Республики за рубежом, на сегодняшний день является наиболее востребованным. Ежегодно через частные агентства занятости тысячи граждан Кыргызстана выезжают на работу за границу. Положение о порядке осуществления деятельности по трудоустройству граждан Кыргызской Республики за рубежом направлено лишь на регламентирование порядка выдачи разрешительных документов на право осуществления данной деятельности. **В связи с отсутствием нормативного правового акта о частных агентствах занятости, определяющего правовой статус и сущность деятельности частных агентств занятости по предоставлению услуг на рынке труда, предлагается принять соответствующий нормативный правовой акт, внести необходимые дополнения в Трудовой кодекс Кыргызской Республики, в законы Кыргызской Республики «О содействии занятости населения», «О лицензионно-разрешительной системе Кыргызской Республики» и другие законодательные акты.**

Закон Кыргызской Республики «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми» был принят в 2005 году, однако до сих пор не утверждены Порядок осуществления социальной реабилитации жертв торговли людьми (статья 24) и Правила организации убежищ, порядок их деятельности, управления, норм финансирования и организации контроля за их деятельностью (статья 21). В этой связи предлагается разработать и утвердить решением Правительства Кыргызской Республики вышеуказанные документы.

При содействии МОМ разработан пакет нормативных правовых актов в целях проведения идентификации жертв торговли людьми и внедрения механизма их перенаправления в целях оказания помощи в социальной реабилитации. Министерству внутренних дел Кыргызской Республики рекомендуется ускорить продвижение проектов документов.

Государственные и муниципальные учреждения оказывают только те услуги, которые включены в **Единый реестр государственных услуг и Базовый реестр муниципальных услуг**. Услуги в сфере занятости, социальной защиты, здравоохране-

ния, связанные с преодолением гражданами негативных последствий миграции, специально не закреплены в законодательстве, в связи с чем предлагается внести в вышеуказанные Реестры услуг перечень услуг, который должен предоставляться мигрантам в уязвимой ситуации, к примеру, социальное обслуживание в убежищах и кризисных центрах лиц, пострадавших от торговли людьми, соответственно с разработкой стандартов предоставления этих услуг.

Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» направлен на решение социальных проблем, не охваченных или недостаточно охваченных деятельностью государственных органов и/или органов местного самоуправления, и на создание альтернативных механизмов для эффективного предоставления социальных услуг населению.

Согласно Закону одной из сфер реализации государственного социального заказа является **помощь мигрантам, вынужденным переселенцам и беженцам**. Государственные структуры и органы местного самоуправления весьма пассивны в вопросах реализации указанной сферы Закона. Лишь два государственных органа имеют программы государственного социального заказа на 2018 год. При этом в них отсутствуют меры по оказанию помощи мигрантам, находящимся в трудной жизненной ситуации, т.е. сфера государственного социального заказа «помощь мигрантам, вынужденным переселенцам и беженцам» осталась без внимания государственных органов и некоммерческих организаций. В этой связи следует активизировать участие органов государственной власти и местного самоуправления в реализации Закона Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» в контексте настоящего исследования.

В принятых программных документах Кыргызской Республики не получили своего отражения вопросы по обеспечению права мигрантов, находящихся в уязвимой ситуации, на получение социальных и иных услуг, что представляет существенным пробелом. В этой связи необходимо включить данные вопросы в разрабатываемый Государственной службой миграции проект Концепции государственной миграционной политики Кыргызской Республики.

5.4. Перечень рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства, институциональному развитию и улучшению правоприменительной практики в отношении идентификации и перенаправления мигрантов в уязвимых ситуациях: Республика Таджикистан

Вовлечение граждан Республики Таджикистан в миграционные потоки имеет ряд позитивных и негативных последствий, как для самих мигрантов, так и для государства и общества в целом. Миграционные процессы усиливаются ввиду трудного экономического положения страны и безработицы. На миграционную политику оказывает значительное воздействие также несовершенство законодательства в области миграции.

Закон Республики Таджикистан «О миграции», принятый в 1999 году существенно устарел и требуется принятие нового Закона, регулирующего общественные отношения в области миграции, однако даже подготовленный новый законопроект «О трудовой миграции» не отвечает требованиям современности. В целях приведения Законопроекта основного законодательного акта страны по регулированию трудовой миграции в соответствие с нормами международных конвенций, рекомендуется:

- привести термин «трудовой мигрант» в соответствии с положениями ст. 2 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, и в частности исключить из данной статьи словосочетание «на законном основании».
- ввести понятие «уязвимый мигрант» — лицо (мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения; мигранты, имеющие ВИЧ/туберкулез; мигранты, ставшие жертвой торговли людьми и (или) жертвами незаконного ввоза мигрантов; беженцы и лица, ищущие убежище) в силу различных причин оказавшееся в ситуации, объективно нарушающей его жизнедеятельность и которое не может преодолеть данное обстоятельство самостоятельно;

- ввести понятие «семья с детьми, оставленная мигрантом» — семья трудового мигранта, находящаяся в уязвимой ситуации, и которая не может преодолеть данные обстоятельства самостоятельно;
- ввести понятие «государство работы по найму», используя при этом понятие данного термина, указанное в ст. 6 МКЗПТМ²³⁵.
- в п. 2 ст. 5 Законопроекта использовать «недопущение дискриминации» вместо «недопущение ограничений», учитывая тот факт, что предметом регулирования в данном случае является запрещение дискриминации, а не ограничение.
- пересмотреть положения статьи 8 (п. 5) и статьи 15 (ч. 2 п. 3) Законопроекта и привести в соответствие с требованиями ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 8 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в части недопустимости широкого ограничения права граждан выезжать и въезжать в государство, за исключением отдельных четких требований.
- в главу 5 Законопроекта «Трудовая миграция иностранных граждан в Республику Таджикистан», внести раздел прав и обязанностей трудящихся мигрантов, и предусмотреть минимальные стандарты, установленные в Международной конвенции о защите прав трудящихся мигрантов и членов их семей по обеспечению защиты прав трудящихся мигрантов пребывающих в РТ с целью трудоустройства.

Также, в ходе исследования был выявлен ряд недостатков в других нормативно-правовых актах, так или иначе касающиеся вопросов мигрантов в уязвимых ситуациях, а также разработаны рекомендации по их устранению:

Так, в **Законе Республики Таджикистан «О защите прав ребенка»** от 18 марта 2015 года за №1196²³⁶ содержится понятие «ребенок, оставшийся без попечения родителей» — это ребенок, который остался без попечения родителей или единственного родителя, в связи с ограничением или лишением их родительских прав, признанием родителей безвестно пропавшими, объявлением родителей умершими, признанием недееспособными (ограниченно дееспособными), отбыванием родителями наказания в местах лишения свободы, уклонением родителей от воспитания ребенка или от защиты его прав и интересов, в том числе при отказе родителей от принятия своего ребенка из воспитательно-образовательных или лечебных учреждений, а также оставшийся в иных случаях без родительского попечения. В связи с тем, что при отъезде родителей в трудовую миграцию ребенок фактически остается без попечения родителей, необходимо внести в данное понятие также этот фактор со следующим словосочетанием «...в связи с отбыванием родителей в миграцию».

Закон Республики Таджикистан «Об исполнительном производстве» от 20 марта 2008 года²³⁷. Согласно ст. 42¹ данного Закона, судебные исполнители могут ограничивать выезд трудовых мигрантов «в случае неисполнения должником без уважительной причины требований исполнительного документа».

Ограничение свободы передвижения, с точки зрения международного права, может устанавливаться только судебными органами, и, ни в коем случае, судебные исполнители не должны иметь столь широких дискреционных полномочий. Ограничения в выезде ставят граждан Таджикистана в уязвимую ситуацию, так как именно выезд граждан республики за пределы страны с целью трудовой миграции является основным источником благосо-

²³⁵ Термин «государство работы по найму» означает государство, в котором, в зависимости от конкретного случая, трудящийся-мигрант будет заниматься, занимается или занимался оплачиваемой деятельностью (ст. 6 п. «б» МКЗПТМ)

²³⁶ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2015, №3. Ст. 218.

²³⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2008 год, №3, ст. 192.

стояния десятков тысяч семей в Таджикистане. Не находя нужную работу у себя на Родине трудовой мигрант и его семья за несколько месяцев, а то и недель превращаются в малоимущих граждан.

В связи с этим, необходимо исключить указанное положение Закона, так как оно противоречит ст. 8 Международной конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей²³⁸ и ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах²³⁹.

Закон Республики Таджикистан «О социальном обслуживании» от 5 января 2008 года²⁴⁰. Закон даёт следующее понятие и разъяснение «трудной жизненной ситуации» — это ситуация, объективно нарушающая нормальную жизнедеятельность гражданина, или ситуация, которую он не может преодолеть самостоятельно, а именно: инвалидность; преклонный возраст (старость); болезнь; последствия производственной травмы и профессионального заболевания; потеря кормильца, одиночество, сиротство, безнадзорность; отсутствие определенного места жительства; устойчивая психическая зависимость, последствия насилия или ситуаций, связанных с риском для жизни; иные трудные жизненные ситуации. Как видно из указанного понятия, оно является исчерпывающей и не охватывает ситуацию, связанную с уязвимостью положения мигрантов. Для обеспечения уязвимых мигрантов предусмотренным законом объемом социальных услуг необходимо охватить понятием находящиеся в «трудной жизненной ситуации» также мигрантов, находящиеся в уязвимой ситуации.

Закон Республики Таджикистан «О содействии занятости населения» от 01.08.2003 г. Согласно Закону государ-

ство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, нуждающимся в социальной защите и испытывающим трудности в поиске работы и не способными на равных конкурировать на рынке труда. Однако Закон не даёт понятие «нуждающийся в социальной защите», «испытывающий трудности в поиске работы», а также «не способных на равных конкурировать на рынке труда». Ввиду того, что уязвимые трудящиеся-мигранты нуждаются в социальной защите, испытывают трудности в поиске работы, а также не способны на равных конкурировать на рынке труда, необходимо в Законе предусмотреть указанные понятия и охватить ими уязвимых мигрантов (мигрантов с запретом на повторный въезд в страну назначения; мигрантов, имеющие ВИЧ/туберкулез; мигрантов, ставших жертвой торговли людьми и (или) жертвами незаконного ввоза мигрантов; беженцев и лиц, ищущих убежище).

Закон Республики Таджикистан «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей» от 2 августа 2011 года²⁴¹ возлагает, в первую очередь, ответственность по защите детей от детского труда и эксплуатации на родителей, а не на уполномоченных государственных служащих как агентов государства. В связи с этим, необходимо привести ст. 12 указанного Закона в соответствии с нормами Конвенции МОТ № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда.

Закон Республики Таджикистан «О противодействии торговле людьми и оказании помощи жертвам торговли людьми» от 26 июля 2014 года²⁴². В 2016 году с целью реализации норм данного Закона и защите прав и законных интересов жертв торговли людьми и уяз-

вимых мигрантов, а также обеспечения эффективности противодействия торговле людьми были подготовлены проекты следующих подзаконных актов и других нормативно-правовых актов:

- Положение Межведомственной Комиссии по противодействию торговле людьми;
- Типовое Положение территориальных комиссий по противодействию торговле людьми;
- Типовое Положение специальных государственных и негосударственных учреждений по оказанию помощи жертвам торговли людьми;
- Положение Государственного фонда по оказанию помощи жертвам торговли людьми;
- Правила организации специальных центров по оказанию помощи жертвам торговли людьми;
- Правила идентификации жертв торговли людьми;
- Постановление Правительства Республики Таджикистан «Об утверждении Перечня преступлений, связанных с торговлей людьми» и т.д.

Также рабочей группой были подготовлены проекты законов о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс, Уголовный кодекс и ряд других нормативно-правовых актов Республики Таджикистан, касающиеся вопросов противодействия торговле людьми. Указанные проекты нормативно-правовых актов представлены в Правительство Республики Таджикистан, которые находятся на стадии рассмотрения. Принятие указанных документов улучшит нормативно-правовую базу противодействия торговле людьми, защиты прав жертв торговли людьми и уязвимых трудящихся-мигрантов.

²³⁸ Была ратифицирована Таджикистаном в 2001 году и вступила в силу в 2002 г.

²³⁹ Таджикистан присоединился к данному международно-правовому документу 04 января 1999 года.

²⁴⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2008 год, № 1 часть 2. Ст. 24.

²⁴¹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 2011, № 7–8 ст. 616.

²⁴² Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, № 7 (часть 1), 2014 г., № 393.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АКРОНИМОВ

КР — Кыргызская Республика;

РК — Республика Казахстан;

РТ — Республика Таджикистан;

РФ — Российская Федерация.

ГО — государственный(ые) орган(ы);

ГПК — Государственный пограничный комитет соответствующего государства;

ДПА — доходо-приносящая деятельность;

ЕАЭС — Евразийский экономический союз;

ЕС — Европейский союз;

ЖТЛ — жертва торговли людьми;

МВД — Министерство внутренних дел соответствующего государства;

МИД — Министерство иностранных дел соответствующего государства;

МО — международная(ые) организация(и);

МОМ — Международная организация по миграции;

НПО — неправительственная(ые) организация(и);

НСР — Национальная стратегия развития соответствующего государства;

ОДКБ — Организация Договора о коллективной безопасности;

ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций;

РПООНОП — Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи;

СОПы — стандартные операционные процедуры;

СНГ — Содружество Независимых Государств;

ТБ — туберкулез;

ТЛ — торговля людьми;

УВКБ ООН — Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев;

УК — Уголовный кодекс соответствующего государства;

УПК — Уголовно-процессуальный кодекс соответствующего государства;

УПР — Уполномоченный по правам ребенка соответствующего государства;

ЦРТ — Цели развития тысячелетия;

ЧАЗ — частное(ые) агентство(а) по занятости.

Беженец — лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности [или, в случае лиц без гражданства, своего обычного местожительства] и не может пользоваться защитой правительства этой страны или не желает пользоваться такой защитой, либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства²⁴³.

Выявление — комплекс действий, осуществляемый в целях обнаружения и распознавания предполагаемых мигрантов и членов их семей в уязвимых ситуациях.

Гендерная дискриминация — интегральное понятие, обозначающее нарушение фундаментальных прав человека; направлено на частное лицо или на группы лиц и основано на половой принадлежности; включает действия, наносящие физический, психический, сексуальный ущерб или страдания, угрозу таких действий, принуждение и другие ограничения свобод.

Дети мигрантов, оставшиеся без попечения родителей (родителя) — несовершеннолетние, которые остались без попечения единственного или обоих родителей в связи с пребыванием их (родителей) в миграции, находящиеся в обстановке, препятствующей их нормальному воспитанию и развитию.

Дети, разлученные с семьей — дети, разлученные с обоими родителями или со своими законными или традиционными попечителями, но не обязательно с другими родственниками, и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за уход за ними. Дети могут оказаться разлученными с семьей на любом этапе миграции²⁴⁴.

Дискриминация — любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового происхождения, этнического происхождения, пола, возраста, гендера, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, инвалидности, религии или убеждений, гражданства, миграционного или резидентского статуса или иного статуса, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни²⁴⁵.

Жертва торговли людьми — лицо, в отношении которого совершено преступление торговли людьми согласно Палермского протокола.

Идентификация — комплекс действий, осуществляемый в целях отнесения лица к категории мигранта в уязвимой ситуации или членов их семей в уязвимой ситуации на основании критериев (индикаторов) уязвимости.

Критерии (индикаторы) уязвимости — индивидуальные, семейно-бытовые, общинные, институциональные и ситуационные характеристики и условия, по которым можно отнести лицо к категории мигранта в уязвимой ситуации.

Межведомственный координационный орган по оказанию помощи уязвимым мигрантам — консультативно-совещательный орган, образованный в целях координации взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих, международных и других организаций по реализации мер, связанные с оказанием помощи уязвимым мигрантам.

Мигрант — любое лицо, пересекающее международную границу или перемещающееся в пределах государства вдали от своего обычного места жительства независимо от (1) своего юридического положения; (2) добровольного или вынужденного характера перемещения; (3) причин перемещения или (4) срока продолжительности пребывания.

Мигрант в уязвимой ситуации — мигрант, в силу различных обстоятельств оказавшийся в уязвимой ситуации. Данными мигрантами могут стать мигранты с запретом на повторный въезд в страну назначения; мигранты, имеющие ВИЧ/туберкулез; мигранты, ставшие жертвой торговли людьми; транзитные мигранты в чрезвычайных ситуациях, трудовые мигранты с нерегулированным статусом, особенно женщины и дети, и т.д.

Перенаправление — комплекс действий, осуществляемый в целях организации доступа мигранта в уязвимой ситуации и членов их семей к услугам по реабилитации и реинтеграции.

Реабилитация — процесс и система восстановления оптимального состояния здоровья, психологического и социального благополучия после длительного пребывания в уязвимой ситуации в соответствии с нуждами мигранта или члена его семьи.

²⁴³ См. A/АС.96/830. Мандат УВКБ по защите беженцев в соответствии с пунктом 6 А ii) его Устава (резолюция 428 V) Генеральной Ассамблеи.

²⁴⁴ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка №6 (2005) об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, статья 8.

²⁴⁵ Дурбанская декларация, пункт 2.

Реинтеграция — включение мигранта в уязвимой ситуации или членов его семьи в социальные структуры страны своего происхождения после возвращения, создание круга общения (друзья, родственники, соседи), а также участие в структурах гражданского общества (объединениях, группах взаимопомощи и пр.) и экономической жизни региона.

Сексуальная дискриминация — это насильственные действия, при которых пострадавшего силой, угрозой или обманом принуждают к какой-либо форме сексуальных отношений, проявляющиеся в сексуальном домогательстве, принуждении или изнасиловании.

Семейно-бытовое насилие — насилие в семье — умышленные действия физического, психологического, сексуального характера члена семьи по отношению к другому члену семьи, нарушающие его права, свободы, законные интересы и причиняющие ему физические и (или) психические страдания.

Семья с детьми, оставленная мигрантом — семья трудового мигранта, находящаяся в уязвимой ситуации, и которая не может преодолеть данные обстоятельства самостоятельно.

Социальная стигматизация — приписывание социумом мигранту или членам его семьи в уязвимой ситуации определенных характеристик негативной направленности, ограничивающей полную реализацию прав данных лиц.

Социальное обслуживание — комплекс социальных услуг, связанных с деятельностью социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых, других услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Специалист — представитель государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих и международных организаций, имеющий соответствующую квалификацию и полномочия по проведению идентификации и перенаправления.

Субъект по выявлению, идентификации и перенаправлению уязвимого мигранта — государственные органы, органы местного самоуправления, международные организации, некоммерческие и другие организации, независимо от форм собственности, осуществляющие в рамках своих полномочий выявление, идентификацию и перенаправление уязвимого мигранта.

Торговля людьми — осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов²⁴⁶.

Трудная жизненная ситуация — ситуация, объективно нарушающая нормальную жизнедеятельность гражданина, или ситуация, которую он не может преодолеть самостоятельно.

Трудящийся мигрант — лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является²⁴⁷.

Урегулирование статуса — ряд законодательных и административных мер, используемых государствами для предоставления законного статуса, которые позволяют мигрантам, не имеющим урегулированного статуса, остаться в нем на законных основаниях²⁴⁸.

Уязвимая ситуация — ситуация, при которой ограничивается способность лица обеспечить соблюдение и уважение своих прав и уметь их защищать, либо самостоятельно противостоять нарушению своих прав человека и восстанавливать свои фундаментальные права.

Член семьи мигранта в уязвимой ситуации — лицо, состоящее в браке или гражданском браке с мигрантом в уязвимой ситуации, а также находящиеся на его иждивении дети и другие лица, которые признаются членами семьи в соответствии с законодательством страны.

²⁴⁶ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.

²⁴⁷ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 2. См. также Конвенцию № 97 МОТ о миграции в целях трудоустройства (пересмотренную) от 1949 года, статья 11, и Конвенцию № 143 МОТ о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года, статья 11.

²⁴⁸ Ст. 69 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей

Blank page with horizontal dotted lines for writing.

Blank page with horizontal dotted lines for writing.



Международная организация по миграции (МОМ)
Агентство ООН по миграции



Правительство США